

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ACCROISSEMENT DES BUDGETS DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES
ET POLITIQUES

Présentée et soutenue le mercredi 12 juin 1912, à 2 h. 1/2

PAR

Alexandre PAPACOSTEA

Président : M. GIDE, *professeur*

Suffragants { MM. FERNAND FAURE, *professeur*
DESCHAMPS, *professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ACCROISSEMENT DES BUDGETS DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES ÉCONOMIQUES
ET POLITIQUES

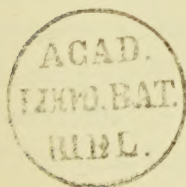
Présentée et soutenue le mercredi 12 juin 1912, à 2 h. 1/2

PAR

Alexandre PAPACOSTEA

Président : M. GIDE, *professeur*

Suffragants { MM. FERNAND FAURE, *professeur*
DESCHAMPS, *professeur*



PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ACCROISSEMENT DES BUDGETS DE L'ÉTAT

INTRODUCTION

C'est une vérité presque banale que de constater aujourd'hui l'accroissement continu des budgets. Tous les hommes d'État, dans les différents pays ne manquent pas, dans leurs exposés financiers, d'insister sur cette nécessité à laquelle ils ne peuvent se soustraire, pendant qu'économistes et financiers s'efforcent de rechercher les causes de ce phénomène, d'en déterminer la portée et d'y trouver des remèdes.

Ceux-ci d'ailleurs doivent être bien inefficaces puisque partout le chiffre des dépenses publiques va en croissant. Ce phénomène de progression est général : on le constate aussi bien quand on compare les époques que les pays. Si on compare les budgets d'autrefois, qu'est-ce, en effet, que le budget de l'ancien régime, si tant est que l'on puisse, pour cette

époque, parler de budget, à côté des budgets modernes ? Pour prendre des chiffres extrêmes et en nous en tenant à la France, on a calculé que le budget de l'État français de 1900 est près de quatre cents fois plus considérable que celui de Philippe-Auguste et près de trois fois plus élevé que le plus haut budget de l'ancien régime. Mais l'accroissement est actuellement général dans tous les pays. Il se manifeste dans tous les états, quelle que soit leur importance économique ou politique, quels que soient le régime auquel ils sont soumis, leur mœurs, leurs traditions historiques, leur organisation administrative, qu'ils soient anciens ou récents. Il semble que tout progrès d'un État dans la vie économique ou internationale se manifeste par un accroissement de son budget et spécialement de ses dépenses. Le dernier promu au rang de grande puissance, le Japon, n'accuse-t-il pas déjà un budget qui, pour l'année 1911-1912, s'élève à 568.903.916 yen, en augmentation de plus de 20.000.000 de yen sur le budget de 1910-1911 (1) et que sera le budget d'un empire aussi formidable que la Chine, le jour où elle sera munie d'une organisation politique et économique en rapport avec son importance territoriale et sa population.

1. *Bulletin des Statistiques*, octobre 1911, p. 521.

C'est donc un fait incontestable que l'accroissement continu de ces budgets et spécialement des dépenses. Pour peu que l'on considère un laps de temps de quelque étendue et en faisant abstraction des faibles mouvements de recul que l'on peut parfois constater d'une année à l'autre — mais ce fait mérite-t-il que l'on s'y arrête — et l'accroissement des dépenses publiques, n'est-il pas, après tout, autre chose que la conséquence naturelle et nécessaire de l'accroissement de la richesse de l'État et de ses listes. Qu'est-ce, en effet, que les quelques millions de revenus que le roi de France tirait de son domaine ou d'impôts mal établis et difficilement perçus, à côté des milliards dont dispose la troisième république. Les progrès de la vie économique, la multiplication des opérations commerciales, la rapidité toujours croissante des moyens de communication, l'accroissement du nombre des transactions et des mutations ne sont-ils pas autant d'éléments qui donnent à l'État de nouvelles sources de revenus. Pourquoi s'inquiéter de cette augmentation des dépenses publiques, puisqu'elle est en corrélation avec l'accroissement des richesses après tout et, pour employer une expression courante, ces dépenses sont avantageuses, puisqu'elles font marcher le commerce.

Il y a peut-être quelque chose de vrai dans cette vue optimiste. Certes les recettes de l'État ont progressé, mais se contenter de cette réponse, c'est

se payer de mots, c'est vouloir ériger en théorie la dépense publique en oubliant que l'État ne paye pas ses dépenses avec des ressources qui lui sont propres, mais avec l'argent qu'il prend aux contribuables sous forme d'impôts, ou qu'il leur demande sous forme d'emprunts. D'ailleurs, cette théorie pêche par la base et repose sur une observation inexacte et incomplète des faits. Si l'on examine, en effet, dans leur ensemble, les principaux budgets européens, on constate que les dépenses publiques n'ont pas subi une marche parallèle à l'accroissement régulier normal des recettes. Celles-ci ont augmenté dans une mesure beaucoup moins élevée et d'une manière beaucoup moins rapide que les premières, de telle sorte que l'équilibre n'est pas maintenu. Nous signalerons tout à l'heure, à propos du dernier budget français, une observation intéressante, faite à cet égard par M. Paul Leroy-Beaulieu. Sans doute, depuis un siècle, la population et la richesse publique ont acquis un développement qui donne à cet égard une supériorité incontestable à notre époque, par rapport aux siècles antérieurs, mais la marge n'était pas encore suffisante pour maintenir un juste équilibre entre l'augmentation de la richesse et l'augmentation des dépenses.

Aussi, les statistiques nous montrent que, de 1875 à 1900, la population de notre continent s'est élevée de 312 à 392 millions d'habitants, chiffre qui est lar-

gement dépassé à l'heure actuelle. Sans vouloir rechercher si la richesse et la force contributive ont suivi un développement en rapport avec cet accroissement de la population, on peut affirmer qu'elles ont augmenté dans des proportions telles que l'équilibre aurait dû être maintenu si le chiffre des dépenses et le nombre de celles-ci étaient restés en proportion avec ce qu'ils étaient auparavant. Or, c'est ce qui n'a pas eu lieu, les dépenses existantes ont augmenté dans une mesure plus que proportionnelle et des sources de dépenses, ignorées autrefois, se sont fait jour. Aussi voit-on dans tous les États, quelles que soient la solidité de leurs finances et la sagesse avec laquelle ils sont dirigés, le budget envahi par diverses catégories de dépenses dont l'apparition presque simultanée a jeté le trouble dans les prévisions et dans les comptes les mieux établis. Deux ordres de dépenses ont ainsi contribué à augmenter largement le montant des budgets. Ce sont les armements nécessités par la politique de la paix armée, formidable prime d'assurance atteignant des milliards de francs. A une époque plus récente, on a vu apparaître aussi dans presque tous les États, même parmi ceux qui passaient jusqu'alors pour les moins interventionnistes, toutes sortes de dépenses sociales (assurances ouvrières, augmentation des traitements et des pensions). Enfin, il faut ajouter, dans certains pays, la

politique industrielle du gouvernement qui se solde par des frais généraux de plus en plus élevés. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les dépenses publiques de l'Europe atteignent aujourd'hui plus de 25 milliards de francs, alors qu'elles n'étaient, en 1875, que de 11 milliards. Il n'est pas étonnant non plus que, dans ces conditions, la dette publique se soit considérablement accrue. Il n'est pas inutile d'insister quelque peu sur ces chiffres et de rechercher dans quelles conditions cet accroissement formidable de dépenses s'est réalisé en France, en Angleterre, en Allemagne pour l'Europe Occidentale, en Russie et en Roumanie (1) pour l'Europe Orientale.

1° FRANCE. — Le phénomène de l'accroissement des dépenses est particulièrement sensible en France

1. Il convient d'observer dès maintenant qu'en pareille matière, les statistiques ne sauraient avoir une valeur absolue. Elles sont surtout utiles pour les comparaisons dans un même pays, pour des périodes peu éloignées les unes des autres et encore, à la condition de faire des retouches. Pour faire des comparaisons exactes, il faudrait opérer des rectifications, d'abord à raison des variations de valeur de la monnaie, des variations dans les méthodes de comptabilité, de la répartition des dépenses publiques entre l'État et les localités, de l'importance respective des dépenses et des prestations en nature. Ceci fait, il faudrait encore tenir compte de l'étendue du territoire, de la densité de la population, de la richesse des habitants, etc. (V. sur ce point : Nitti, *Principes de science de finances*, édit. française, 1904, p. 89 et suiv. — G. Cohn, *Finanwissenschaft*, § 185.)

où le montant actuel des charges publiques atteint un total colossal, sans que le chiffre de la population française ait sensiblement varié depuis une quinzaine d'années. Cet état stationnaire de la population ne doit jamais être perdu de vue dans une étude de ce genre, notamment si l'on veut faire une comparaison entre l'accroissement des budgets de la France et ceux des pays prolifiques, comme l'Allemagne et la Russie (1).

En l'an X, le total des dépenses publiques s'élevait à la somme de 835.223.437 francs ; en 1820, il passait à 906.729.663 francs. Vingt ans plus tard, en 1840, le premier milliard était atteint, exactement 1 milliard 245.715.456 francs ; en 1860, 1.890.966.423 francs ; en 1880, on était déjà au troisième milliard : 3 milliards 364.577.723 francs et en 1900, 3.673.959.081 francs. Depuis, le total du budget français n'a cessé de croître chaque année. Voici, d'après la statistique du ministère des Finances, comment s'est manifestée cette progression continue :

	Millions
	—
1901.....	3.701
1902.....	3.699

1. V. Ch. Nicolas, *les Budgets de la France depuis le commencement du XIX^e siècle* et *l'Annuaire statistique de la France*, 5^e partie, E, qui fournit, depuis 1856, les budgets détaillés en recettes et en dépenses.

	Millions
1903.....	3.597
1904.....	3.638
1905.....	3.706
1906.....	3.852
1907.....	3.880
1908.....	4.020
1909.....	4.176
1910.....	4.212
1911.....	4.312

Enfin, le dernier budget français, celui de 1912, s'est élevé au total de 4.497.963.139 francs se répartissant de la manière suivante (1) :

Dettes publiques.....	1.786.084.002 fr.
Pouvoirs publics.....	19.972.948 fr.
Services généraux des ministères.....	2.539.705.705 fr.
Frais de régie et de perception.....	605.873.584 fr.
Remboursements, restitutions et non-valeurs.....	<u>46.326.900 fr.</u>
Total général....	4.497.963 139 fr.

Le projet de budget pour 1913, déposé ces jours-ci sur le bureau de la Chambre, va plus loin encore (2). C'est le budget record. Les dépenses s'y élèvent à la

1. V. le *J. off.* du 28 fév. 1911, p. 1850.

2. V. *Le Matin* du 11 avril 1912.

somme de 4.664.665.385 francs, en augmentation de 166.702.240 francs sur l'exercice 1912.

Voici comment se répartit, en chiffres ronds, cette augmentation de dépenses :

- 80 millions pour la défense nationale ;
- 46 millions pour l'outillage économique ;
- 25 millions pour les œuvres sociales ;
- 14 millions pour les services divers.

Le budget de 1913 est en augmentation de 166 millions et demi sur celui de 1912 qui était lui-même en augmentation de 167 millions sur le budget de 1911. En deux ans, les dépenses de l'État ont augmenté de 333 millions. Il faut en outre remarquer que, dans les chiffres ci-dessus, les dépenses du Maroc, que l'on peut évaluer sans exagération à 80 ou 100 millions (70 millions, selon M. Poincaré) ne paraissent pas comprises. Dès lors, « si l'on ajoute aux 4 milliards 664 millions et demi de dépenses prévues au budget français de 1912 une somme de 80 millions pour les dépenses du Maroc, on arrive à 4 milliards 744 millions de francs, c'est 1 milliard 38 millions de plus que les dépenses effectives de l'exercice de 1905, lesquelles s'élevèrent à 3 milliards 786 millions. Ainsi en huit ans, les dépenses de la France se sont accrues de 1 milliard 38 millions, soit en moyenne 130 millions de francs par an ». (P. Leroy-Beaulieu, *Le Gouffre. Econ. franç.* 20 avril 1902, p. 581.)

Sur les 166 millions 1/2 d'accroissement du budget de 1913 par rapport à celui de 1912, 80 millions con-

cernent la défense nationale et apparaissent comme une dépense indispensable à l'intégrité et à l'indépendance nationales. D'autres dépenses : 46 millions proviennent de l'accroissement de l'outillage national et spécialement du rachat de l'Ouest-État qui coûte environ au Trésor 50 millions par an. De plus, cette opération par l'émission qui va devenir constante de titres de la dette publique, a déjà fait fléchir de 3 ou 4 points le crédit français. Il y a peut-être là, de ce chef, une lourde source d'accroissement de dépenses qui auraient pu être évitées. Il faut également mentionner une augmentation de 26 millions pour les œuvres sociales et qui se rattachent à la mise en œuvre de la loi sur les retraites ouvrières. M. Paul Leroy-Beaulieu s'élève contre cette source d'augmentation ; mais peut-être ses critiques sont-elles sur ce point trop inspirées par les doctrines de l'école libérale dont il est le représentant intransigeant. Toutefois, il fait, à propos de l'augmentation du budget français, une remarque intéressante et qui paraît incontestable (1). Il évalue, en effet, à 2 milliards $1/2$ à 3 milliards par an l'épargne française nette, au taux moyen de 3 $1/2$ 0/0. L'augmentation annuelle du revenu est donc d'une centaine de millions de francs, en supposant que le revenu national soit

1. *Économiste français*, 28 avril 1912, p. 581.

augmenté d'une somme double par suite des progrès de la technique industrielle et commerciale, le revenu des Français s'accroîtrait de 300 millions environ par an. L'augmentation des dépenses publiques s'élevant en 1912 et 1913, chaque année, de 167 millions, la plus forte partie de l'augmentation annuelle du revenu national va donc se trouver absorbée.

En somme, le budget de 1913 affleurerait, en fin d'exercice, 4 milliards 700 millions. Si l'augmentation des dépenses suit la progression qui a été suivie depuis quelque temps, si elles avancent par bonds de 150 millions par an, en 1916, la France aura dépassé le cinquième milliard.

2° ANGLETERRE. — Pendant longtemps le budget anglais a pu se maintenir dans des cadres raisonnables. Différentes causes expliqueraient ce fait. D'abord, parce que l'État n'exerce en Angleterre aucune industrie, de telle sorte qu'il ne se trouve pas engagé dans les difficultés auxquelles peut se trouver aux prises un État industriel, soit pour maintenir le niveau de sa production, soit pour développer une production déterminée. D'autre part (on sait combien l'Angleterre s'est toujours montrée prudente et sage au point de vue de l'amortissement de sa dette), libéraux et conservateurs sont toujours tombés d'accord pour affirmer que c'était là un point

essentiel d'une bonne politique budgétaire ; et cependant, on a vu tout d'un coup le budget anglais prendre des proportions considérables et atteindre bientôt les mêmes chiffres que les budgets du continent.

Avant la guerre Sud-Africaine, en 1898 (1) le total n'en dépassait pas 2 milliards de francs et le capital de la dette avait été ramené à 15 milliards, c'est-à-dire à un chiffre inférieur à celui de 1815 : le Royaume-Uni était le seul pays du monde qui pût se vanter d'un pareil résultat.

Cette sérénité financière fut troublée par les conséquences de l'expédition sud-africaine. La campagne contre les Boers a coûté à l'Angleterre presque autant que la guerre contre le Japon a coûté à la Russie. Le montant des dépenses doubla brusquement. Néanmoins l'opinion publique ne s'alarma point. Les contribuables pensèrent, en effet, qu'il n'y avait là qu'une crise passagère dont les causes leur étaient connues et que bientôt on reviendrait à la situation, non pas, peut-être d'avant la guerre, mais tout au moins à un niveau plus modéré. Or il n'en a rien été :

1. La guerre du Transvaal a augmenté la dette britannique de 4 milliards, aujourd'hui en grande partie remboursés.

Sur le budget anglais, v. la conférence de M. Charles Picot, *sur l'Évolution financière de l'Angleterre et la crise récente à l'École des Sciences politiques*, en 1910.

En effet, le compte général des recettes et des dépenses de l'Échiquier (*Finances Account*), pour l'année fiscale close au 31 mars 1910, déclare que les revenus encaissés par l'Échiquier s'élèvent à un total de 131.696.450 livres sterling, tandis que les dépenses, tant à titre des services dûs que des services votés, s'élèvent à 157.144.611 livres sterling, soit un excédent de dépenses de plus de 26 millions de livres sterling dû en grande partie au retard accordé au vote du budget par suite du conflit entre la Chambre des lords et la Chambre des communes (1). Pour l'année suivante, 1910-1911, le *Finances Account* donne, comme revenus encaissés par l'Échiquier, un total de 203.850.588 livres sterling, et, en dépenses, un chiffre total de 171 995.668 livres sterling, soit un excédent de liste de 31 millions de livres sterling, dû en grande partie au recouvrement des arriérés de l'exercice précédent, résultant du retard apporté au vote du budget, par suite du conflit entre la Chambre des lords et celle des communes (2).

1. *Bulletin des Statistiques*, juillet 1911, p. III.

2. *Bull. Statist.*, 1911, p. 219.

DÉPENSES DE L'ÉCHIQUIER

PENDANT 1910-1911 (1)

I. — SERVICE DU FONDS CONSOLIDÉ

CHARGE PERMANENTE

I. — Service de la Dette nationale :

	livres sterling
Charge permanente.....	24.500.000
En dehors de la charge permanente...	1.664.514

II. — Services votés :

Armée.....	27 448.800
Marine.....	40.386.000
Services civils.....	43.098.000
Post Office.....	19.681.000
Total....	171.995 668

III. — Dépenses sur fonds spéciaux..... 1.035.000

IV. — Avances..... 1.613.451

V. — Bons du Trésor renouvelables..... 48.500.000

VI. — Excédent budgétaire de 1907-1908.. 5 000

VII. — Remboursement d'avances tempo-
raires 38.000.000

VIII. — Remboursement du prêt Cunard.. 130.000

IX. — Actions Suez..... 8.063

X. — Indemnité chinoise..... 314.379

XI. — Balance de l'Échiquier au 31 mars

1911.....	13.546.170
Total général des dépenses.....	278.647.731

Malgré ces chiffres très élevés, l'exposé détaillé du

1. *Bulletin de Statistique*, août 1911, p. 120.

Chancelier de l'Échiquier, présenté le 16 mai 1911, ne manque pas d'un certain optimisme. M. Lloyd George, insiste sur la politique heureuse du Gouvernement relativement à la Dette nationale : « On constate, disait-il, que notre gouvernement a réduit nos engagements en capitaux ou pris des dispositions nécessaires pour réduire nos engagements en capitaux en proportions plus fortes qu'à aucune période de notre histoire, pour le même nombre d'années, s'entend. Au cours des trois ans, pendant lesquels il se trouvait à la place que j'ai l'honneur d'occuper, le premier ministre a réduit ou pris les mesures nécessaires en vue de réduire de 42.360.000 livres sterling nos engagements en capitaux. M. Gladstone, dans ses jours les plus brillants, n'a rien accompli de pareil. Prenez la période la plus éclatante de sa carrière comme Chancelier de l'Échiquier, entre 1859 et 1866. Au cours de ces sept années, il a réduit la Dette nationale de 25.000.000 livres sterling ; entre 1868 et 1879, la Dette nationale a été diminuée de 26.500.000 livres sterling. M. Asquith, dans les trois ans pendant lesquels il a été chancelier, a réduit la Dette nationale de 42 millions 350.000 livres sterling ; ce qui constitue un événement remarquable et unique dans l'histoire de notre pays. Je ne puis espérer rivaliser avec un précédent si brillant et, pour répondre à la critique, je dois faire remarquer que je me suis trouvé en face des plus grandes difficultés. »

Malgré cet amortissement continu qui, depuis que M. Lloyd George se trouve à la tête de l'Échiquier, a réduit la Dette nationale de 26.000.000, les dépenses de l'Angleterre ne cessent de s'accroître. Les dépenses navales ont subi une augmentation considérable et exceptionnelle. En trois ans, cette augmentation s'est élevée à 12.244.000 livres sterling, de sorte que le chiffre colossal de 44.392.000 livres sterling est aujourd'hui atteint. Quand le Gouvernement Unioniste a quitté le pouvoir en 1892-1893, les dépenses navales s'élevaient à 14.244.000 livres sterling. En vingt ans, elles ont passé de 14 à 44 millions de livres sterling. M. Lloyd George constatait que, depuis qu'il se trouvait à la tête de l'Échiquier, les dépenses navales ont augmenté de 35,7 o/o.

Une autre cause de dépenses exceptionnelles, c'est celle des pensions de vieillesse. L'Angleterre a réalisé sur ce point une réforme hardie mais dont les conséquences financières sont lourdes. L'intention primitive du gouvernement était de recouvrer, sur les conseils des gardiens des pauvres, toute l'économie, réalisée grâce aux pensions sur le fond alimenté par la taxe des pauvres, c'est à-dire 1.500.000 francs. Actuellement, le gouvernement a assumé la charge entière, ce qui, jusqu'à concurrence de cette somme de 1.500.000 francs est tout profit pour les contribuables locaux. C'est pour eux un bénéfice considérable,

mais qu'on ne saurait étendre dans ces conditions, faisait remarquer le Chancelier de l'Échiquier, sans imposer une charge correspondante aux contribuables impériaux.

La charge budgétaire des pensions de vieillesse est passée de 2.070.000 livres sterling en 1908-1909 à 8.496.394 en 1909-1910, pour atteindre, en 1911, un total de 9.779.778, plus de 224 millions de francs, chiffre qui sera dépassé de beaucoup dans l'exercice en cours, pour lequel il est prévu une dépense de 12.415.000 livres sterling, plus de 310 millions de francs (1).

On comprend donc, en face de cet accroissement constant des dépenses, que M. Lloyd George ait pu terminer ainsi son exposé financier :

« Mais j'avertis la Chambre des communes, et je crois que personne ne supposera que je vais au delà de ce qui peut être considéré comme mon devoir quand j'avertis respectueusement et d'une façon pressante la Chambre des communes du danger qu'il y aurait à demander davantage afin de permettre à certains députés de retourner vers leurs électeurs en disant : « Il a proposé ceci, et j'ai voté pour ou contre cela », et en rejetant la responsabilité de trouver des

1. *Les Pensions de vieillesse en 1910-1911* (Bulletin de statistique, nov 1911, p. 619).

ressources sur le pauvre ministre que l'on couvre d'injures pour les avoir trouvées. C'est en vérité la Chambre des communes, seule, qui est responsable. Je la prévien's que toute tentative d'augmentation des dépenses signifie augmentation d'impôts et je fais appel à ses membres pour aider le gouvernement à résister à toute proposition qui tendrait à imposer aux contribuables de nouvelles charges dans le but d'augmenter des crédits généreusement accordés (1). »

ALLEMAGNE. — Il est particulièrement difficile de se faire une idée précise de l'accroissement du budget allemand, par suite de la forme politique et constitutionnelle de cet État. L'Allemagne, en effet, n'est pas, comme la plupart des nations européennes, un État sain. C'est un État fédéral, dont le rôle constitutionnel est limité, dont les taxes se superposent à celles des États fédérés, dont la vie financière, par suite, est toute spéciale.

Au point de vue constitutionnel, le rôle de l'Empire est limité à quelques services, ceux notamment qui sont relatifs aux relations de l'Allemagne avec les autres États. Parmi les services qui rentrent dans les services d'attribution de l'empire, les deux principaux sont ceux relatifs aux forces militaires. Or, dans

1. *Bulletin de Statistique*, mai 1911, p. 581.

tous les pays d'Europe, les dépenses nécessaires pour la guerre et pour la marine sont les facteurs essentiels de l'accroissement des dépenses publiques. Depuis 1890, le budget fédéral doit faire face également aux dépenses sociales qui a inspiré depuis 1890 la politique ouvrière de Bismarck. Dès lors, on trouve dans le budget de l'empire allemand les deux chefs de dépenses qui apportent les troubles les plus graves dans l'économie des budgets modernes, c'est-à-dire les dépenses militaires et les dépenses sociales, spécialement les retraites et assurances ouvrières. M. Wermuth, à l'occasion du projet du budget de l'Empire pour 1912-1913, constatait ainsi l'accroissement des dépenses (1).

« L'empire débute en 1872, avec un budget de dépenses de 450.000.000 de marks, dont $\frac{3}{5}$ étaient affectés à l'armée et $\frac{1}{18}$ à la marine. Les postes avaient un budget de 85.000.000; les chemins de fer de l'Empire, de 18.000.000; les affaires étrangères, de 4.000.000 et les crédits de la Chancellerie de l'Empire, c'est-à-dire tout ce qui correspondait alors à toute l'administration antérieure de l'Empire, s'élevait, à cette époque, à 2.000.000 seulement...

...Le budget que j'ai l'honneur de vous présenter

1. D'après le Reichs Anzeiger (*Bulletin de statistique*, mars 1912, p. 390).

aujourd'hui est arrêté à un total de dépenses de 810 millions de marks.

Dans ce total, les dépenses ordinaires permanentes entrent pour 2.275.000, les dépenses ordinaires transitoires, pour 410 millions et les dépenses extraordinaires transitoires pour 134 millions. L'emprunt s'élève à 44 millions de marks. Si l'on déduit les sommes affectées à l'amortissement de la dette, on constate qu'un tiers environ concerne l'armée, 875 millions de marks, 1/6 environ, la marine, 450 millions de marks. »

En 1872-1873, la moyenne des dépenses de l'armée atteignait 324 millions de marks; elles passent à 752 millions en 1906 et à 855 en 1908. La Marine coûtait à l'Empire, en 1872-1873, 36 millions de marks environ; en 1908, son budget s'élevait à 246 millions; en 1906 à 339 millions et en 1910 à 443 millions.

Les dépenses de la marine militaire de 1897-1898 à 1911-1912 sont particulièrement intéressantes et montrent la volonté bien arrêtée de l'Allemagne d'arriver à conquérir, sinon le premier, du moins le second rang comme puissance maritime (1).

1. Tableau des dépenses de la Marine militaire pour cette période (*Bulletin de statistique*, 1911, p. 319):

Il était, en 1898-1899.....	131.251.000 marks
1901-1902.....	205.642.000 —
1905-1906.....	212.047.000 —
1909-1910.....	419.932.000 —
1910-1911.....	442.176.000 —
1911-1912,.....	158.834.000 —

On dit souvent que le montant des dépenses militaires s'élève à 58 o/o des recettes brutes de l'Empire et à plus de 80 o/o de ses recettes nettes. M. Wer-muth proteste contre un pareil jeu de chiffres. Pour établir, dit-il, des proportions de ce genre, il faut ajouter aux dépenses de l'Empire, celles des États confédérés. Réunies, les dépenses budgétaires de l'Empire et des États confédérés atteignent, dit-il, 8,6 milliards de marks ou 5,2 milliards seulement, si l'on fait abstraction des exploitations se suffisant à elles-mêmes. « Les dépenses de la guerre et de la marine dans le sens le plus étendu, c'est-à-dire y compris les pensions, les secours aux vétérans et les services des emprunts contractés pour ces objets, s'élèvent à 1 milliard 858 millions de marks, soit 18,2 o/o des dépenses brutes et 28 o/o des dépenses nettes. »

La progression des dépenses sociales n'a pas été moins rapide. Elles ont passé de 6 millions de marks en 1891 à 53 millions en 1908 et à 55 millions en 1910.

En résumé, le budget allemand qui, dans son ensemble, atteignait, en 1905, un total de 2.195 mil-

lions de marks ou 2.743 millions de francs, atteint en 1910, 3.564 millions de francs.

Voici les chiffres qui figurent au projet de budget de l'Empire pour 1912 (1). Ils s'élèvent, en recettes et dépenses, à la somme de 2.819.363.530 dont voici le détail pour les dépenses avec la comparaison pour l'année 1911.

A. — BUDGET ORDINAIRE (en marks)

	Dépenses permanentes		En plus ou en moins	
	1911	1912		
	—	—		—
Reichstag	2.121.250	2.121.250		»
Chancellerie..	314.470	314.470		»
Affaires Étran- gères.....	18.588.683	18.721.447	+	132.764
Intérieur.....	89.043.767	93.510.121	+	4.466.354
Armée.....	636.060.274	669.763.268	+	33.702.994
Justice mili- taire.....	519.832	531.317	+	11.485
Marine.....	167.207.154	177.927.651	+	10.720.497
Justice.....	2.859.580	2.859.130	—	450
Trésor.....	37.838.535	38.345.703	+	507.168
Office colo- nial.....	2.884.104	2.891.110	+	7.006
Chemins de fer.....	484.840	484.375	—	465
Dette de l'Em- pire.....	280.357.743	247.575.055	—	32.792.688

1. *Bulletin statistique*, mars 1912, p. 397.

Cour des				
Comptes...	1.293.328	1.306.523	+	13.195
Fonds des pen-				
sions.....	142.566.253	143.411.248	+	844.995
Postes et télé-				
graphes....	643.707.805	667.864.679	+	24.156.874
Imprimerie				
Impériale...	8.738.225	8.561.831	—	176.394
Administration				
des chemins				
de fer.....	101.927.330	103.586.980	+	1.659.650
Administration				
des finances.	89.726.892	95.301.464	+	5.574.572
Total....	2.226.240.065	2.275.067.622	+	48.827.557

Dépenses transitoires

Affaires étran-				
gères.....	482.740	568.800	+	86.060
Intérieur.....	1.799.400	44.189.550	+	42.390.150
Postes.....	18.888.580	24.488.556	+	5.599.976
Imprimerie				
Impériale...	161.584	87.084	+	74.500
Armée.....	69.517.769	83.980.757	+	14.462.988
Cour Impériale				
de Justice				
Militaire...	»	3.500	+	3.500
Marine.....	181.916.615	196.732.665	+	14.822.050
Justice.....	120.000	128.600	+	8.600
Trésor.....	613.343	5.680.750	+	5.067.407
Office Colo-				
nial.....	19.608.539	22.640.750	+	3.032.211
Dette de l'Em-				
pire.....	5.390.311	5.578.972	+	188.661
Chemins de				
fer.....	8.198.175	11.617.871	+	3.419.696

Administra- tion des Fi- nances.....	11.384.427	14.118.953	+	2.734.526
Total.....	318.081.489	409.822.808	+	91.741.325
Total des dé- penses du budget ordi- naire.....	254.321.548	2.684.890.430	+	140.568.882

Budget extraordinaire

Office Impé- rial de l'Inté- rieur.....	50.000.000	4.000.000	—	46.000.000
Armée.....	23.689.400	16.764.300	—	6.925.100
Marine.....	108.909.917	82.570.000	—	26.339.917
Postes.....	22.000.000	29.000.000		»
Administra- tion des che- mins de fer..	12.376.500	9.138.800	—	3.237.717
Total.....	216.975.817	134.473.100	—	82.502.717

Un article du budget allemand doit spécialement retenir l'attention. C'est celui de la Dette qui, en pleine paix, est née et s'est développée avec une vitesse incroyable. On ne saurait mieux faire que de rapporter à cet égard les paroles mêmes du secrétaire d'État en 1912 :

« La période de 1872 à 1912 est très instructive au point de vue de la manière dont les dépenses intéressant directement l'Empire doivent être couvertes. Les dépenses de l'Empire ont dépassé le premier milliard en 1887. Jusqu'en 1876, aucun emprunt

n'avait été émis. A ce moment, commence une période de petits emprunts dont le total n'atteint pas 100 millions de marcs. Les années 1887 à 1894 sont marquées par des emprunts très importants, et bien qu'au cours des quatre à cinq années suivantes il n'ait été contracté que de petites dettes, on se trouve pourtant à la fin du siècle en présence d'une dette totale de plus de 2 milliards, pendant qu'en même temps les dépenses annuelles de l'Empire atteignent le second milliard. C'est alors que commence le mouvement accéléré de l'augmentation des emprunts : de 1900 à 1909, le montant de nos emprunts n'est pas inférieur à 2.700 millions.

» Certes, le montant de cette dette, et l'appel continu et sans cesse répété au marché de l'argent n'étaient déjà pas d'un bon augure ; cependant, le vrai mal, on le trouve tout d'abord dans les objets auxquels les emprunts étaient destinés.

» Messieurs, 14 0/0 seulement du total de la dette impériale, contractée jusqu'en 1909, ont été appliqués à des dépenses productives, c'est-à-dire aux dépenses de la poste et des chemins de fer. Les autres 96 0/0 ne représentent en réalité qu'un appoint plus ou moins déguisé aux budgets ordinaires et extraordinaires : 60 0/0 concernant la guerre et la marine ; plus de 14 0/0 les expéditions dans l'Asie orientale et le Sud-Ouest africain ; une partie minime a été

employée à la construction et à l'agrandissement du canal « Empereur-Guillaume », à l'administration des protectorats; le reste a indubitablement le caractère d'emprunt destiné à couvrir le déficit budgétaire.

» On voit ainsi clairement les défauts de notre manière de procéder; on les suit plus nettement encore quand on compare les situations respectives de l'Empire et des États confédérés.

» Messieurs, dans les États confédérés, la charpente principale des recettes est constituée par des exploitations qui peuvent, non seulement faire face elles-mêmes aux charges de leurs emprunts, mais encore effectuer des versements au budget général: en conséquence, les emprunts des États confédérés concourent à élever la puissance de rendement de ces exploitations et par là même servent les intérêts du budget général.

» Viennent en tête, les chemins de fer, auxquels correspondent, en Prusse, 78 o/o de la Dette, en Bavière 85 o/o, en Saxe 83 o/o, en Wurtemberg, 96 o/o, dans le Grand-Duché de Bade 100 o/o, dans la Hesse 82 o/o, dans le Mecklembourg-Schwerin 69 o/o et dans l'Oldenbourg 88 o/o. On trouve ensuite d'autres emprunts industriels: tels sont en Prusse les emprunts pour les mines, pour les chemins de fer locaux et autres objets de même nature.

» L'Empire est dans une situation différente; il ne tire pas ses ressources principales d'exploitations

industrielles, mais au contraire des douanes et des impôts qui lui rapportent 1.600 millions de marks ; les excédents des exploitations industrielles sont tout à fait au second plan, ceux des postes notamment sont sans influence appréciable sur l'équilibre du budget. Nous avons donc commis une erreur en nous laissant aller à contracter des emprunts dans la même mesure que les États confédérés.

«Messieurs, les dettes de l'Empire allemand et des États, au commencement de 1910, atteignaient au total 19,3 milliards de marks (Depuis lors, le montant s'est encore élevé de peut-être 1 milliard). Dans cette somme figuraient 7 ou 8 milliards de dépenses non productives, parmi lesquelles près de 4 milliards et demi concernaient l'Empire. »

Le tableau suivant donne l'indication du montant des dettes consolidées de l'Empire et des États :

LES DETTES CONSOLIDÉES DE L'EMPIRE ET DES ÉTATS
DE 1901 A 1910 (1)

États	1901	1906	1907	1908	1909	1910
(Au commencement de chaque exercice)						
États particuliers.	10.796,7	12.307,1	12.742,4	12.929,6	13.679,4	14.728,7
Empire . .	<u>2.315,6</u>	<u>3.383,5</u>	<u>3.693,5</u>	<u>3.643,5</u>	<u>3.893,5</u>	<u>4.556,6</u>
Total . . .	13.112,3	15.690,6	16.385,9	16.573,1	17.572,9	19.285,3

1. D'après la statistique trimestrielle de l'Empire allemand, dans *Bulletin de statistique*, septembre 1911, p. 358.

Ces augmentations de la Dette publique ont eu naturellement pour conséquence une baisse des cours des rentes allemandes, baisse continue depuis vingt-cinq ans. En 1907, les fonds du Trésor allemand ont été escomptés par les banquiers européens à un taux très élevé. En 1909, c'est un type de rente 4 o/o que l'Empire est forcé d'adopter pour sa dette. Aucun des grands États de l'Europe ne se trouve obligé d'inscrire régulièrement à son budget, pour les couvrir par l'emprunt, des sommes aussi élevées que l'Empire allemand.

99 millions de marcs en	1904
352 —	1905
258 —	1906
254 —	1907
261 —	1908
522 —	1909
151 —	1910

Aucune des nations européennes n'a comme l'Empire allemand, accumulé un déficit de 2 milliards de marcs en une période aussi courte.

Aussi M. Wermuht, après avoir indiqué les améliorations qu'il proposait d'accorder au budget pour l'année 1912, conclut-il néanmoins : « Il ne faut pas croire pour cela que nous nageons dans l'or. Nous ne nageons pas dans l'or, mais nous nous trouvons sur le terrain solide des faits réels et des questions d'argent réel, dans un chemin où l'on rencontre

beaucoup d'épines, chemin que connaît bien toute administration des Finances et particulièrement celle de l'Empire. »

Russie. — Le budget russe a suivi la règle commune et n'a cessé de croître. Il ne pouvait guère en être autrement, étant donné les circonstances avec lesquelles la Russie s'est trouvée aux prises depuis une dizaine d'années.

A première vue, on pourrait même croire que le budget russe a subi une augmentation plus grande que celle des autres budgets européens, mais il ne faut pas se laisser tromper par les chiffres et cette augmentation s'explique facilement si l'on se rappelle que le budget comprend deux énormes exploitations d'État : celle des chemins de fer et celle des monopoles de l'alcool qui constituent deux espèces de budgets spéciaux englobés dans les comptes généraux.

Pour se rendre un compte exact de la charge réelle supportée par les contribuables de l'empire moscovite, il importe de distinguer soigneusement les recettes provenant de ces deux monopoles de celles fournies par l'impôt. Sans doute, on peut dire que tout monopole d'État contient une part d'impôt. En effet, l'État n'accapare un produit que dans le but d'en tirer un revenu en le revendant plus cher au consommateur que celui-ci ne le paierait en s'adressant au commerce

libre, mais cet impôt ne représente qu'une partie relativement faible des recettes fournies par le monopole et celles-ci sont pour le reste l'expression de la valeur de la marchandise remise à l'acheteur.

En 1903, le total du budget russe était de 5.420 millions de francs. En 1910, il a dépassé 7 milliards de francs, dont une faible partie, 320 millions, sont des dépenses extraordinaires se répartissant de la manière suivante :

A. — *Dépenses ordinaires*

	Millions de francs	Millions (1) de roubles
	—	—
1. Ministère de la maison de l'Empereur	43	16
2. Grands corps de l'État.....	24	9
3. Saint Synode.....	90	34
4. Ministère de l'Intérieur (y compris 200 millions de roubles pour les postes et télégraphes)	417	156
5. Ministère des Finances (y compris 200 millions de recettes pour le monopole des spiritueux)	1159	434
6. Ministère de la Justice.....	203	76

1. Sur le budget russe, V. la Conférence de M. Arthur Raffalovitch sur « l'évolution budgétaire en Russie » faite à l'Ecole des Sciences politiques en 1910.

7. Ministère des Affaires étrangères	16	6
8. Ministère de l'Instruction publique.....	206	77
9. Ministère des Voies et Communications (y compris 526 millions de roubles pour les chemins fer de l'État)	1509	565
10. Ministère du Commerce et de l'Industrie	107	40
12. Direction générale des Haras	5	2
13. Ministère de la Guerre	30	487
14. Ministère de la Marine	254	93
15. Contrôle de l'Empire	27	10
16. Dette publique	1087	407
17. Imprévus	27	10
Total des dépenses ordinaires	<u>6704</u>	<u>2510</u>

B. — *Dépenses extraordinaires*

	Millions de francs	Millions de roubles
18. Dépenses de la guerre japonaise (reliquat).....	11	4
19. Matériel à acquérir par le ministère de la Guerre.....	133	50
20. Constructions de voies ferrées...	173	65
21. Versement à une compagnie de chemins de fer.....	<u>3</u>	<u>1</u>
Total des dépenses extraordinaires...	<u>320</u>	<u>120</u>
Total général des dépenses.....	<u>7024</u>	<u>2630</u>

Le projet de budget pour l'exercice de 1912 s'établit ainsi :

Projet de budget de 1912 :

	Roubles
Recettes ordinaires.....	2.855.166.551
Recettes extraordinaires	5.400.000
	2.860.569.551
A prélever sur les disponibilités du Trésor.....	114.682.549
	2.975.252.100
Dépenses ordinaires.....	2.685.950.215
Dépenses extraordinaires.....	289.301.885
	2.975.252.100

Si l'on compare les chiffres de 1912 et de 1911, on constate que les crédits demandés excèdent ceux de la loi de finances de 1911 de 158.677.995 roubles au budget ordinaire, et 96.465.000 roubles ; 278.000 au budget extraordinaire, soit une majoration totale de 255.243.273 roubles. Cette augmentation considérable se modifie par la nécessité de pourvoir à des besoins auxquels les Chambres et le gouvernement prennent un intérêt spécial.

Dans les derniers budgets, les augmentations de dépenses avaient été relativement modiques. En effet, à la suite de la guerre contre le Japon, qui avait entraîné un accroissement de dépenses considérables (1), la Douma avait montré un très vif désir

1. Le coût total des opérations de la liquidation de la guerre a été, pour la Russie, de 6.300.000.000

de ne pas trop vite engager du côté des dépenses, tout au moins maritimes, le budget de l'État.

Dans les prévisions actuelles, les crédits qui progressent le plus ce sont ceux du ministère de la Marine. Alors qu'en 1910 elle n'était inscrite que pour 254.000.000 de francs, elle présente, dans le projet de 1912, par rapport à 1911, une augmentation de 55 millions 959.000 roubles. Les crédits de la guerre étaient en même temps relevés de 11.616.000 roubles. La défense nationale coûte en plus 675.575.000 roubles. Mais les services dont le rôle consiste à favoriser le développement intellectuel et économique du pays ne sont pas, non plus, négligés. Ainsi, le ministère de l'Instruction publique, la Direction générale de l'organisation agraire et de l'agriculture, du ministère des Voies de communication, les Postes et Télégraphes, etc. etc., bénéficient d'une augmentation de 716.509.000 roubles.

Il importe en outre de remarquer qu'aux dépenses extra-ordinaires de 1912 il est demandé un crédit de 100 millions de roubles, pour l'intérêt d'un montant égal de bons du Trésor. Tous les ans, au budget ordinaire figure une somme de 25 à 27 millions de roubles pour l'amortissement normal de la Dette publique. Depuis 1910, un crédit spécial figure au budget extra-ordinaire pour le remboursement anticipé. Ce crédit était d'abord de 4.724.000 roubles. La situation

actuelle du Trésor permet de l'élever en 1912 à 100 millions de roubles.

Le tableau ci-après fait voir la proportion des recettes et dépenses depuis 1903. Nous l'empruntons au *Bulletin des Statistiques* (1) qui l'a établi en tenant compte, depuis 1903 à 1910, des comptes rendus du contrôle, et pour 1911, de la loi des finances dudit exercice et, pour 1912, du présent projet.

1. *Bulletin*, janvier 1912, p. 122.

ANNÉES	RECETTES				DÉPENSES			
	AUGMENTATION OU DIMINUTION PAR RAPPORT				AUGMENTATION OU DIMINUTION PAR RAPPORT			
	à 1903		à l'année précédente		à 1903		à l'année précédente	
	millions de roubles	p. o/o	millions de roubles	p. o/o	millions de roubles	p. o/o	millions de roubles	p. o/o
1903.....	20.318	»	»	— 0,7	1.883,0	»	»	»
1904.....	20.183	— 13,5	— 13,5	+ 0,3	1.906,8	+ 23,8	+ 23,8	+ 4,3
1905.....	20.245	— 7,3	+ 6,2	+ 12,3	1.925,2	+ 42,2	+ 2,3	+ 18,4
1906.....	22.717	+ 239,9	+ 247,2	+ 3,1	2.075,8	+ 152,8	+ 10,2	+ 150,6
1907.....	23.425	+ 319,7	+ 70,8	+ 3,2	2.496,0	+ 313,0	+ 16,6	+ 120,2
1908.....	24.178	+ 386,0	+ 75,3	+ 4,5	2.387,7	+ 504,7	+ 26,8	+ 191,7
1909.....	25.263	+ 494,5	+ 108,5	+ 10,1	2.451,4	+ 568,4	+ 30,2	+ 63,7
1910.....	27.810	+ 749,2	+ 254,7	»	2.473,2	+ 590,2	+ 31,3	+ 21,8
Moy. annuel de la progr..	»	»	— 73,3	+ 5,3	»	»	+ 4,5	»
1911.....	27.077	»	+ 147,5	+ 2,6	2.527,8	»	»	+ 54,1
1912.....	28.552	»	»	+ 5,4	2.686,0	»	»	+ 158,7

ROUMANIE. — Si nous passons maintenant des grands pays aux pays moins importants, et d'une formation plus récente, nous constatons que, pour ceux-ci, toutes choses égales d'ailleurs, les dépenses ont augmenté plus vite peut-être que pour ceux-là. On en trouve l'explication dans le fait que ces pays, entrés depuis peu dans la vie de la civilisation occidentale, ont dû faire, en un temps relativement court, et sous les auspices d'une seule génération, des travaux qui, dans des pays d'une civilisation plus ancienne, ont été l'œuvre de plusieurs siècles.

Si, à cet égard, nous nous référons à la Roumanie qui (au point de vue politique) existe comme État unitaire seulement depuis 1862 (date de l'union des principautés de Moldavie et de Valachie) et qui présente au point de vue économique une grande ressemblance avec la Russie, nous constatons que les dépenses s'accroissent de la manière suivante 1) :

En 1862, les dépenses atteignent 44 millions 240.260 lei ; en 1863, elles diminuent : 176.927 lei c'est-à-dire de 0,39 0/0, pour augmenter l'année suivante de 41,41 0/0. Dans les années 1864-1865, les dépenses s'accroissent de 3,32 et 6,05 0/0.

L'année 1866 amène un changement important en Roumanie dans l'ordre politique : l'avènement au

1. Voir tableau page suivante.

Années	Augmenta- tion des dépenses (en lei) ¹	Pourcentage de l'aug- mentation annuelle	Années	Augmenta- tion des dépenses (en lei)	Pourcentage de l'aug- mentation annuel-
1862.....	—	—	1886-87.....	— 552.749	— 0,42
1863.....	— 176.927	— 0,39	1887-88.....	+ 40.783.144	+ 8,33
1864.....	+ 18.249.298	+ 41,41	1888-89.....	+ 20.974.467	+ 14,95
1865.....	+ 2.076.729	+ 3,32	1889-90.....	+ 2.402.538	+ 1,48
1866.....	+ 3.897.082	+ 6,05	1890-91.....	+ 3.345.945	+ 2,40
1867.....	+ 6.821.297	+ 9,98	1891-92.....	+ 6.288.024	+ 3,87
1868.....	+ 16.967.309	+ 27,60	1892-93.....	+ 10.127.109	+ 6,00
1869.....	+ 2.641.062	+ 3,36	1893-94.....	+ 20.729.155	+ 11,61
1870.....	+ 8.643.031	+ 10,66	1894-95.....	+ 10.724.745	+ 5,38
1871.....	+ 1.804.669	+ 2,49	1895-96.....	+ 4.754.579	+ 2,26
1872.....	+ 10.988.343	+ 14,33	1896-97.....	+ 5.002.150	+ 2,32
1873.....	+ 6.544.405	+ 7,44	1897-98.....	+ 7.597.152	+ 3,62
1874.....	+ 1.505.969	+ 1,64	1898-99.....	+ 7.884.784	+ 3,62
1875.....	+ 8.050.349	+ 9,71	1899-00.....	+ 10.268.215	+ 4,55
1876.....	+ 2.723.628	+ 2,04	1900-01.....	+ 4.798.288	+ 0,76
1877.....	+ 4.359.724	+ 4,32	1901-02.....	+ 19.190.564	+ 8,08
1878.....	+ 16.242.764	+ 14,33	1902-03.....	+ 412.184	+ 0,18
1879.....	+ 7.345.755	+ 5,96	1903-04.....	+ 406.511	+ 0,18
1880-81.....	+ 26.070.027	+ 23,16	1904-05.....	+ 6.940.072	+ 3,18
1881-82.....	+ 10.487.876	+ 7,16	1905-06.....	+ 10.600.421	+ 4,17
1882-83.....	+ 6.119.061	+ 4,72	1906-07.....	+ 2.652.840	+ 1,00
1883-84.....	+ 4.296.302	+ 0,94	1907-08.....	+ 3.947.912	+ 1,48
1884-85.....	+ 5.205.595	+ 1,84	1908-09.....	+ 125.399.594	+ 76,65
1885-86.....	+ 380.619	+ 0,29	1909-10.....	+ 23.186.302	+ 5,87

trône de la dynastie étrangère (Hohenzollern) rem plaçant les dynasties nationales. Le nouveau règne éprouve de grandes difficultés dans la situation financière de l'État. Une grande crise éclate : des mandats qui atteignent presque la somme de 4 mil- lions et demi restent impayés. La dette exigible en bons du Trésor et en bons de tabac montait à 16 mil- lions de lei, dont les uns étaient déjà arrivés à

échéance. Un emprunt national de 11 millions se souscrivait avec beaucoup de difficulté, tant était grande la méfiance du pays (1).

Par suite de cette crise dans l'année 1867, les dépenses publiques diminuent de 9,98 o/o, pour remonter l'année suivante à 27,60 o/o.

Dans l'année 1870, les dépenses diminuent de 10,66 o/o et remontent ensuite régulièrement jusqu'à l'année 1874, durant laquelle elles diminuent de 1,64 o/o.

L'année 1871 est marquée par une nouvelle crise très aiguë, la seconde depuis le nouveau règne. Lorsque, cette année-là, le gouvernement de Lascar Catargi, ayant Pierre Mavragheni au département des finances, prit le pouvoir, il trouva la situation suivante : la concession du chemin de fer Strusberg pour une somme de 240 millions, obligeait le gouvernement à inscrire au budget une annuité de 18 millions ; en outre, une dette flottante de 57 millions pour la consolidation de laquelle fut contracté l'emprunt domanial de 78 millions dont l'intérêt et l'amortissement imposaient l'inscription dans le budget d'une allocation de 8 millions (2). Le ministre des Finances, Pierre Mavragheni, pour faire face à la situa-

1. Th. Aslău, *Finantzele Romaniei*.

2. N. Filipesco, *Finantzele Noastre*. — Pierre Carp, *Discursure Politice*, vol. 1.

tion, fut forcé d'augmenter les impôts en pleine crise et d'accomplir une réforme fondamentale du régime fiscal. On peut dire que l'organisation financière de la Roumanie contemporaine date de Pierre Navragheni. Cette réforme si impopulaire à cette époque, fit plus tard le titre de gloire du gouvernement de Lascar Catargi, et spécialement celui de son ministre des Finances.

Un écho des soucis qu'inspirait alors la situation financière, nous est parvenu dans *le Message* d'ouverture de la session des corps législatifs du 17 octobre 1871, qui s'exprime ainsi :

« Grâce au concours patriotique que vous avez offert à mon gouvernement, nous avons pu obvier à la crise financière dont nous étions menacés. — Pour la première fois, aujourd'hui, nous nous trouvons en règle avec un budget voté pour l'année prochaine, et pour la première fois, après tant d'efforts infructueux qu'on a faits les années précédentes, nous sentons la vive satisfaction de vous annoncer que l'immense dette flottante qui pesait ruineusement auparavant sur le Trésor, se trouve éteinte par la loi que vous avez votée.

» Mais, ce qui est plus, ce qui doit emplir nos cœurs d'une légitime fierté nationale, c'est que l'emprunt de 78 millions qui était destiné à alléger toutes les difficultés du Trésor public, a été réalisé dans le pays seulement et par nos propres ressources...

» Mon ministère vous présentera maintenant plusieurs projets de lois, conformément aux engagements qu'il a pris à la session passée, et qui n'ont pas d'autre but que celui d'organiser les services sur des bases établies, de réaliser toutes les économies possibles, d'équilibrer les dépenses par les recettes, d'introduire au plus tôt des réformes sensibles dans le système actuel, sur lesquelles se baseront les budgets de l'année 1873 que vous êtes (invités) à voter ; en un mot de prendre les mesures les plus énergiques pour éviter à l'avenir le retour des causes regrettables qui, en moins de dix ans, ont précipité le pays pour la troisième fois dans une de ces crises financières, crises néfastes qui n'amènent après elles que la ruine des contribuables et le discrédit du pays. »

Conformément à ce programme, le ministre des finances a entrepris l'œuvre de transformation du régime fiscal.

Le 21 mars 1871 intervint la loi, pour la constatation et la perception des contributions directes, qui introduisit le système du recensement. Par suite de cette réforme le revenu foncier s'éleva de trois millions en une seule année.

Par la loi du 25 novembre 1871, concernant le maximum des taxes communales, des revenus pour les communes ont été créés.

On a organisé le service des postes en créant ainsi un revenu pour l'État.

Par la loi du 6 février 1872 le monopole du tabac fut établi.

De même le 25 février 1872 on vota la loi du timbre et de l'enregistrement et la loi du 28 mars 1872 organisa l'administration des domaines de l'État.

Peu après, pour la première fois en Roumanie on vit fonctionner l'impôt des licences établi par la loi du 1^{er} avril 1873.

En 1874, on a introduit la taxe sur le degré. (Loi du 30 janvier).

Le 15 juin 1874, la loi des douanes substitua au système des droits *ad valorem*, le principe de la taxation d'après le poids. La création de ces nouvelles ressources ne tarda pas à produire des résultats heureux que comblait, dès 1874, Jean Brătiano, le successeur de Pierre Mavrogheni au département des finances (1).

« L'année 1874 est la seule dans laquelle on n'ait pas fait d'emprunt.

» Les impôts appliqués les deux dernières années ont produit, au cours de l'année 1874, presque 20 millions à savoir le monopole du tabac 8.010.000, le timbre, 4.461.647 et la licence des boissons spiritueuses 7.277.188 lei.

1. J. C. Brătianu, *La situation du trésor public de l'année 1876*. Cité par N. Filipesco.

« Si nous comptons encore quelques ressources nouvelles, comme l'addition à l'impôt des boissons spiritueuses, 812. 204 lei ; des ventes de biens, 658.374 lei ; de la recette du chemin de fer Jassy-Ungheni 8.564 lei et des reliquats des exercices clos (2.338.711), nous voyons que la somme totale des nouveaux impôts et les ressources extraordinaires ont produit au bénéfice de l'exercice 1874, 24.000.000 à peu près. »

Du reste cet état florissant des finances explique et rend possible la progression des dépenses dans le budget roumain, pendant toute cette époque, dans les proportions que nous trouvons au tableau I.

La tendance à l'accroissement continu des dépenses publiques n'a trouvé en Roumanie, sauf quelques petites exceptions, aucun obstacle jusqu'en 1900. A cette date une puissante crise économique, provenant d'une mauvaise année agricole, amena une crise financière qui imposa un resserrement de près de 20.000.000 dans les dépenses publiques.

Pour remédier à cette crise deux systèmes ont été proposés :

1° Le premier était présenté par le ministre des Finances et le chef du gouvernement de 1900, M. Pierre Carp. Estimant qu'il importe de donner toujours satisfaction à certains besoins de l'État en dépit des circonstances, il proposait de nouveaux impôts qui devaient frapper les classes riches et les classes moyennes.

2° Le second exposé au Sénat par M. Démètre Sturdza, le chef de l'opposition libérale, à la séance du 5 février, se résume dans les points suivants :

- a) La réduction des dépenses de 20.000 000 ;
- b) La fixation du budget pour quatre ans à 218 millions de lei ;
- c) L'emploi des excédents à des travaux utiles à l'État ;
- d) Une augmentation de 5 millions des impôts existants, les revenus réels étant de 213 millions de lei.

Le système du ministre des Finances, M. Pierre Carp, trouva dans la majorité parlementaire, dirigée par M. Take Jonesco, une vive opposition et, à la suite d'un vote significatif de la Chambre à la séance du 12 février 1900, le cabinet se retira.

Son successeur, M. Démètre Sturdza, mit à exécution le programme qu'il avait proposé. Malgré quelques bizarreries financières, surtout en ce qui concerne le premier et le deuxième points, la mise à exécution du plan a amené une prompte amélioration de la situation.

Cette politique financière qui a été suivie de près par presque tous les gouvernements qui se sont succédé depuis lors, a eu comme résultat la clôture des budgets avec des excédents constants et le plus souvent forcés.

Dans certains milieux politiques de la Roumanie, en

effet, on considère presque comme une vérité indiscutable le préjugé des excédents, et on arrive même jusqu'à mesurer la valeur des ministères par l'importance des excédents qu'ils ont fournis... C'est à peine seulement à l'heure actuelle et avec grande difficulté, que se fait jour l'idée qu'une bonne organisation financière doit tendre à la juste compensation des dépenses et des recettes sans avoir de déficits, mais aussi sans chercher à tout prix des excédents.

Du reste, la fausseté de ces excédents peut être constatée à leur répartition qui d'une manière presque constante, a pour but de suffire aux dépenses normales et ordinaires ou aux créances restées impayées.

On peut voir la preuve de ces constatations sur le tableau ci-dessous qui contient les créances non acquittées des exercices passés et qui ont varié et augmenté sans cesse depuis 1901-1902.

Exercices	Excédents	Crédits accordés pour l'acquittement des créances
1901-1902	21.217.189	2.025.762
1902-1903	32.329.760	1.698.735
1903-1904	28.668.733	3.335.335
1904-1905	6.475.726	2.344.718
1905-1906	45.446.335	6.037.192
1906-1907	52.920.424	12.630.212
1907-1908	62.336.898	14.709.750
1908-1909	31.971.958	13.878.596
1909-1910	27.006.431	9.299.434
Total	308.373.478	65.959.738

Les budgets des années 1911-1912 et 1912-1913 paraissent, à cet égard, être constitués sur des bases plus solides. Ce sont des budgets transitoires qui présentent plus de garanties de sincérité financière et de respect du progrès normal de l'organisation de l'État.

Aussi dans le budget de 1911-1912, pour rétablir l'effectif de l'armée, diminué lors de la crise de 1900, l'ancien ministre de la Guerre, M. Nicolas Filipesco, a prévu une augmentation de plus de 8 millions.

Le budget du ministère de l'Instruction a été augmenté de plus d'un million et demi, destiné en grande partie à l'enseignement primaire, encore assez restreint en Roumanie.

Le budget du ministère des Travaux publics a dû être augmenté aux dépenses de plus de 3 millions et demi pour chemins de fer et chaussées. De cette façon, les moyens de communication ont été mis en harmonie avec les exigences du développement économique du pays.

Les dépenses du ministère de l'Agriculture ont été, elles aussi, augmentées de 800.000 lei environ.

Au ministère de Finances, on a prévu une augmentation de 3 millions et demi, dont un million et demi pour la dette publique, 900.000 environ pour la régie des monopoles, et le reste, dans sa plus grande partie, pour l'administration générale des finances.

Au ministère de l'Intérieur on a prévu de même une augmentation importante et en même temps 2 millions pour la continuation et l'achèvement du tunnel de Bereschti destiné à favoriser le mouvement économique du port de Galatzi.

En outre, différentes mesures ont été prises en faveur des classes les moins élevées de la population, notamment pour abaisser le coût de la vie et des produits de première nécessité : ainsi l'abolition des droits sur les farines et le pétrole.

Enfin, le dégrèvement des propriétés foncières rurales jusqu'à 6 hectares constitue une mesure destinée à favoriser les petits cultivateurs.

La réforme similaire en France a été vivement critiquée par M. Paul Leroy-Beaulieu, parce qu'elle s'appliquait à des habitants généralement riches, dont la principale occupation n'était pas l'agriculture, comme, par exemple : des notaires, des instituteurs, des agents d'affaires, de petits artisans, etc.

En Roumanie, cette critique (1) ne saurait être formulée. La catégorie d'habitants à laquelle fait allusion M. Paul Leroy-Beaulieu, est presque inexistante dans ce pays, et la réforme s'applique par conséquent à l'immense majorité de la population rurale, dont l'état précaire a amené les événements sanglants de 1907.

1. Papacostea, *Prejudعاتzi in politica noastra economica*. (*Convorbiri Literare*, an. XLV, Junie. Bucarest).

Projet du budget de 1

DÉPENSES	CRÉDITS				DIFFÉRENCES POUR 1912-1913			
	Demandés pour l'exercice 1912-1913		Accordés pour l'exercice 1912-1913		En plus		En moins	
Le Ministère de la Guerre.....	74.428.036	—	69.278.668	—	5.149.368	—	—	—
Le Ministère des Finances.....	207.010.073	39	200.964.965	—	6.045.108	39	—	—
Le Ministère des Cultes.....	48.218.619	—	45.704.619	—	2.514.000	—	—	—
Le Ministère de l'Intérieur.....	47.416.512		45.407.286		2.009.226			
Le Ministère des Travaux publics.	95.828.060		85.300.876		10.527.184			
Le Ministère de la Justice.....	41.029.192		40.601.556		427.636			
Le Ministère de l'Agriculture et des Domaines...	9.629.670		8.129.765		1.499.905			
Le Ministère du Commerce et de l'Industrie.....	3.761.701		2.261.705		1.499.996			
Le Ministère des Affaires étrangères.....	3.441.774		2.942.057		499.717			
Le Conseil des Ministres.....	83.570		47.918		35.652			
	500.547.208		470.639.416		29.907.792			
Fonds pour ouverture de crédits...	5.099.721		5.755.813				656.092	
	505.646.930		476.395.230		29.907.792		656.092	
					+ 29.251.700			
Pour la continuation des travaux de la construction de la ligne Galatzi-Barlad...			2.000.000				2.000.000	
	505.646.930		478.395.230					+ 27.251.700

manie 1912-1913

RECETTES	ÉVALUATIONS		DIFFÉRENCES POUR 1912-1913	
	Proposées pour l'exercice 1912-1913	Admises pour l'exercice 1911-1912	En plus	En moins
Impôts directs.....	49.280.000	49.280.000		
Impôts indirects.....	85.400.000	75.900.000	9.200.000	
Droits de timbre et enre- gistrement.....	29.461.000	26.461.000	3.000.000	
Des monopoles de l'État..	72.360.000	70.460.000	2.200.000	
Des services publics.....	133.439.000	122.966.600	10.472.000	
Le domaine de l'État....	28.875.000	28.875.000		
Subventions.....	23.272.000	24.755.000		1.483.000
Le Ministère des Finan- ces.....	69.945.650	66.137.350	3.808.300	
Le Ministère de l'Intérieur.	4.396.200	4.396.200		
Le Ministère de la Jus- tice.....	1.868.000	1.868.000		
Le Ministère des Affaires étrangères.....	180.000	180.000		
Le Ministère de l'Agricul- ture et des Domaines..	138.000	138.000		
Le Ministère de l'Indus- trie et du Commerce...	1.496.000	1.496.000		
Le Ministère de la Guerre.	536.780	536.780		
Le Ministère des Travaux publics.....	34.600	34.600		
Le Ministère des Cultes..	5.264.700	5.210.700	54.000	
	505.646.930	478.395.230	28.734.700	1.483.000
			+ 27.251.700	

Le budget de l'année 1912-1913, voté à la fin du mois de mars (vieux style), est constitué sur les mêmes bases que le budget de l'année précédente, c'est-à-dire qu'il tend à correspondre le plus possible à la solide organisation du pays et à suivre de près son développement économique.

Ainsi, ce budget atteint le chiffre de plus d'un demi-milliard, plus exactement 500.493.208 lei, outre la somme de 5.099.721 lei pour l'ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires. Il présente donc un surplus sur l'exercice précédent de 29.853.729 qui est réparti ainsi :

Le ministère de la Guerre.....	5.159.368
Le ministère des Finances.....	6.045.108 39
Le ministère des Cultes et de l'Instruction publique.....	2.450.000 »
Le ministère de l'Intérieur.....	2.009.226 »
Le ministère des Travaux publics.....	10.551.184 »
Le ministère de la Justice.....	403.636 »
Le ministère de l'Agriculture et des Domaines.....	1.499.905 »
Le ministère du Commerce et de l'Industrie.	1.499.996 »
Le ministère des Affaires étrangères.....	199.717 »
Conseil des ministres.....	35.652 »
	29.853.729 »

Le budget de la Roumanie tout en conservant par conséquent l'élasticité imposée par ses conditions économiques, tend à devenir de plus en plus l'expression fidèle de tous les besoins d'ordre poli-

tique, économique et social et par là à placer le pays au rang des États ayant un budget normal.

« Il existe dans le monde des latitudes et des longitudes financières dit, M. Saulesco, dans son discours sur le budget, il existe toute une géographie financière outre la géographie politique ou topographique. Cette géographie nous dit que tout le nord de l'Europe, l'Angleterre, la France, l'Allemagne, sont des pays aux finances supérieures, que l'Autriche-Hongrie est un pays aux finances régulières et qu'à partir du Danube toute l'Europe orientale : la Turquie, la Grèce, la Bulgarie et la Serbie sont des pays aux finances avariées. Heureusement (pour nous), nous ne figurons pas sur cette carte et à ce point de vue encore nous ne sommes pas Balkaniques. Je ne sais pas si notre constitution sociale ou notre origine latine nous séparent de l'Orient européen, mais ce qui nous en sépare sûrement, c'est notre état économique et financier. A nos frontières orientales finit l'occident financier. »

CHAPITRE II

CAUSES DE L'AUGMENTATION DES BUDGETS

Les causes de l'accroissement des budgets à l'époque moderne sont multiples et diverses. Les unes ont été les facteurs d'un accroissement apparent ; les autres ont déterminé un accroissement réel, et parmi les dernières les unes sont d'ordre économique, les autres d'ordre social, d'autres enfin d'ordre politique.

CAUSES D'ACCROISSEMENT APPARENT.

Les principales causes d'augmentation apparente des dépenses publiques sont les suivantes :

1^o Diminution de la puissance d'achat de la monnaie.

2^o Les réformes opérées dans la rédaction des écritures et des comptes publics.

3^o Les modifications dans le territoire et dans la population des États.

4^o La substitution du système de la dépense publique au système des prestations en nature.

Diminution du pouvoir d'achat de la monnaie

Il est certain que la monnaie métallique a subi, depuis une dizaine de siècles au moins, une dépréciation continue. Les renseignements historiques ne laissent aucun doute sur ce point ; ils montrent même que cette dépréciation est considérable (1).

Il est reconnu, d'une manière générale, que la valeur de l'argent était neuf fois plus grande à l'époque de Charlemagne qu'aujourd'hui ; qu'elle était encore six fois plus grande à la veille de la découverte de l'Amérique, et deux ou trois fois plus grande lors de la République française.

M. Levasseur (2) a fourni des chiffres précis. Suivant ses calculs, la baisse de l'or, dans la période 1850-1860, ne fut pas moindre de 16,67 0/0 ; cela tint à l'augmentation de production de l'Australie et de la Californie. M. de Foville (3) évolue à 25 0/0 la dimi-

1. Leber, *Appréciation de la fortune privée au Moyen-Age* ; d'Avenel, *Histoire des prix* ; Gide, *Cours d'Economie politique*, 2^e éd. Paris, 1911, p. 314-316.

2. *La Question de l'or*, préface.

3. Série d'articles, dans *l'Économiste français*, 2^e semestre, 1879.

nution du pouvoir d'achat de la monnaie, de 1820-1825 à 1870-1875.

Ces résultats sont, sans doute, assez approximatifs. Nous n'entrerons pas ici dans le détail des procédés employés pour y parvenir. Il est manifeste que, le franc n'étant lui-même qu'un certain poids d'or, on ne peut chiffrer en francs le prix de ce métal, aux époques successives. On a donc eu recours au système dit des *index numbers*, c'est-à-dire de la moyenne des prix d'un certain nombre de marchandises déterminées, prises parmi les plus importantes.

Une hausse générale des prix correspond à une diminution du pouvoir d'achat de l'or, et elle en donne d'une manière plus ou moins approchée, la mesure. Mais de semblables évaluations ont toujours un caractère problématique. Car le prix des marchandises n'est pas uniquement influencé par la puissance d'achat du numéraire. Un rôle important est joué, dans ce domaine, par les guerres, les disettes, les mauvaises récoltes, les crises de toutes sortes, ainsi que par le perfectionnement de l'outillage industriel et le développement des moyens de transport (1).

Quoiqu'il en soit des difficultés d'évaluation, le phénomène de la dépréciation continue de la monnaie métallique est en lui-même indiscutable.

1. Arnouné, *la Monnaie, le crédit et le change*, p. 23 et suiv.

Il tient à plusieurs causes.

En premier lieu, l'accroissement de la production des métaux précieux. « L'industrie humaine, écrit M. Ch. Gide (*loc. cit.* p. 314) devient chaque jour plus ingénieuse pour découvrir les cachettes où la nature a enfoui ses trésors, et, plus tard, pour les exploiter économiquement. L'argent, et même l'or, ne sont pas si rares qu'on le croit; il y en a partout, en quantité infinitésimale, il est vrai, mais les perfectionnements de l'art métallurgique abaissent progressivement la limite au-dessous de laquelle le traitement du minerai cesse d'être rémunérateur. Il est donc vraisemblable que les métaux précieux deviendront de plus en plus abondants, et, par suite, de plus en plus dépréciés. »

Nous sommes là en présence d'une application pure et simple de la loi de l'offre et de la demande. La production croissante des métaux précieux en augmente l'offre.

En même temps (et c'est un élément qu'il ne faut pas négliger) la demande de métal diminue par suite du développement du change sous des formes variées, telles que billets de banque, virements, chèques, etc, etc.

D'autre part, la rapidité plus grande de la circulation, à laquelle contribue l'accroissement de la population, équivaut à une plus grande multiplication.

Pour toutes ces raisons, l'ophémilité de la monnaie, et, par conséquent, sa valeur, a diminué.

On pourrait s'étonner que cette diminution n'ait pas été plus accentuée, si l'on ne se rappelait que des débouchés nouveaux se sont ouverts devant la production, par suite de l'entrée de nouveaux peuples dans la vie civilisée.

Le mouvement de baisse s'est, à vrai dire, ralenti de 1880 à 1890. L'explication en est aisée. Durant cette période, en effet, l'adoption de l'étalon d'or en Allemagne, au Japon, en Russie, a déterminé une demande considérable de métal jaune, tandis que, à la même époque, plusieurs milliards d'or étaient retirés de la circulation, pour former l'encaisse des grandes Banques d'État d'Angleterre, d'Allemagne, de France et de Russie. Mais ces événements n'exerçant plus aujourd'hui leur influence, le mouvement de baisse a repris, et rien ne permet de présager qu'il doive s'arrêter.

La dépréciation est sensible dans les États qui ont adopté le système de l'étalon d'or ; mais elle l'est surtout dans les États qui admettent encore l'argent comme métal monétaire, tels que l'Inde et le Mexique. L'once d'argent est coté actuellement environ 28 dollars, alors que, suivant l'ancien pair numéraire français, sa valeur était de : $60 \frac{13,4}{16}$ dol-

lars. La perte de l'argent, par rapport à l'or, est donc de 50 o/o, sans compter la perte subie par l'or lui-même. Depuis le commencement du siècle, la dépréciation a été de 25 o/o, dans les pays où l'or est métal monétaire.

La dépréciation de la monnaie a eu des conséquences importantes, au point de vue économique. Ont-elles été heureuses ou malheureuses, dans leur ensemble, pour le public ? Cette question d'ordre très général dépasserait le cadre que nous nous sommes tracé (1). Elle est susceptible, d'ailleurs, de solutions qui varient avec les tempéraments et les doctrines.

Mais, parmi les conséquences de la dépréciation du métal monétaire, il en est une qui rentre directement dans notre sujet. Considérons, en effet, la hausse générale des prix qui résulte de la dépréciation. L'État a dû acheter plus cher les fournitures dont il a besoin. D'un autre côté, le coût de la vie s'élevant, les fonctionnaires employés et ouvriers ont vu leurs traitements et salaires s'élever dans une proportion correspondante. Ainsi, soit directement, soit indirectement, la hausse des prix s'est répercutée sur le budget.

Ce n'est pas tout. La hausse des salaires et des

1. Voir, sur ce point : Ch. Gide, *op. cit.*, p. 315 et 316.

traitements, que nous avons signalée, ne s'est pas opérée seulement sous l'influence du renchérissement de la vie, mais aussi sous celle de l'accroissement général de la fortune publique, au cours du XIX^e siècle. Le niveau des habitudes de vie qui fixe le taux minimum des salaires a notablement augmenté, depuis un siècle. Un ouvrier terrassier, un facteur, ne pourrait plus vivre aujourd'hui comme le faisait son prédécesseur, au commencement du XIX^e siècle. S'il n'avait pas haussé ses salaires et ses appointements, l'État n'aurait pas trouvé les ouvriers et les employés nécessaires pour assurer le fonctionnement des services publics.

La hausse des traitements s'explique aussi par ce fait que, contrairement à une opinion assez répandue, le nombre des candidats aux fonctions administratives élevées tend à diminuer ; pour obvier à cette crise, il faudra que l'État sollicite les candidatures par une élévation des appointements.

Il faut tenir compte, en outre, du mouvement syndicaliste dans lequel ont été entraînés les fonctionnaires, depuis la loi de 1901, sur la liberté d'association. Les revendications des fonctionnaires ont porté, en particulier, sur l'amélioration de leurs traitements ; elles ont abouti parfois à une certaine élévation.

II

*Réformes opérées dans la rédaction des écritures
et des comptes publics*

Il peut y avoir, dans le budget, une cause apparente de progression résultant d'une modification dans la méthode de comptabilité. La rédaction des écritures et des comptes publics peut en effet, être opérée d'après deux procédés différents qui laissent apparaître d'une manière plus ou moins complète l'expression exacte des dépenses réalisées et des recettes opérées. A cet égard, il faut rappeler que deux principes dominant aujourd'hui la théorie budgétaire et sont à peu près universellement admis, malgré quelques restrictions ou quelque réaction momentanée. Ce sont : le principe de l'universalité et le principe dit du produit brut. Ce principe de l'universalité est celui d'après lequel toute recette et toute dépense doit figurer au budget. Toutes les administrations de l'État peuvent fournir des recettes ; les départements de la Guerre et de la Marine par exemple, ont toujours des stocks importants de vieux matériel à liquider. Dans tous les ministères, il y a du mobilier hors d'usage, de vieux papiers que l'on va vendre. Le principe de l'universalité budgétaire veut que les

recettes qui proviennent de ces ventes soient inscrites au budget et que toutes les dépenses qui seront acquittées sur leur montant, figurent à leur cote dans la colonne des dépenses du budget. Il est évident qu'en faisant figurer la somme totale de ces recettes et le montant total de ces dépenses, on obtient un chiffre beaucoup plus élevé qu'en inscrivant le chiffre résultant de la compensation que l'on aurait pu faire entre les recettes et dépenses. L'introduction du principe de l'universalité a fait apparaître dans les comptes des sommes qui, autrefois n'y figuraient pas et un grossissement important des dépenses publiques peut être la conséquence de cette façon de procéder. Mais en réalité, on ne peut pas dire que ce grossissement soit un accroissement réel des charges budgétaires, ce n'est qu'une simple apparence. Il en est de même des conséquences de la règle du produit brut. On peut en effet concevoir deux façons de dresser la liste des recettes. On peut n'indiquer dans la colonne des recettes que le montant net de celle-ci, c'est-à-dire n'en indiquer que le chiffre, déduction faite des frais de perception qu'il peut occasionner. C'est le système du produit net auquel on oppose celui du produit brut qui consiste à indiquer le montant total des recettes, sans déduction des frais de perception. Ceux-ci étant portés au compte des dépenses. Le système du produit net

suppose donc que l'on opère une compensation entre les recettes effectuées par une administration et les frais occasionnés par cette perception, de telle sorte qu'il ne reste à la colonne des recettes qu'un chiffre inférieur représentant le reliquat de cette compensation. L'application de la règle du produit brut entraîne naturellement un grossissement du chiffre des recettes et des dépenses de l'État. Si l'on compare le budget d'une époque à laquelle on ne pratiquait pas le système du produit brut avec le budget d'une époque où ce système est au contraire en vigueur, il est évident que les chiffres seront beaucoup plus élevés dans le dernier. Il n'en faudrait pas conclure cependant qu'il y a là une augmentation réelle de recettes ou dépenses. L'augmentation n'est qu'apparente. L'application de la règle du budget brut donne donc l'illusion d'une augmentation de recettes ou de dépenses, sans qu'aucun changement réel se soit produit dans les charges collectives. La progression du passif et de l'actif se balance.

Les avantages de l'universalité sont évidents. Le budget s'offre aux représentants du pays dans son intégrité sans aucune contradiction ni substitution de titre ou de chiffre. Les dépenses apparaissent dans toute leur nudité et font réfléchir le législateur, par là, l'universalité est une cause d'économie.

Elle est, avec la règle du budget brut, une condition

essentielle du contrôle financier des Assemblées parlementaires qui sans elle serait complètement annihilée (1) par le morcellement du budget.

En effet si le budget ne présentait pas la liste intégrale des recettes et des dépenses, le Parlement ne pourrait voter l'impôt et fixer les recettes d'une manière sérieuse. Si pour une raison quelconque une dépense pouvait par un artifice de comptabilité ne pas apparaître, dans le budget, dans son intégrité, elle serait contrairement à tous les principes soustraite au contrôle des représentants du peuple. Dès lors le vote de l'impôt destiné à y faire face n'aurait point lieu en connaissance de cause et sciemment.

Le principe de l'universalité offre une autre avantage. Il empêche les créations de petits budgets indépendants, réserves occultes qui favorisent les administrations défectueuses.

Néanmoins malgré ces avantages incontestables la règle de l'universalité du budget brut a des détracteurs, avoués ou non, qui cherchent à s'en débarrasser et à lui substituer la spécialisation qui est très en honneur, trop même, à notre sens aujourd'hui. La spécialisation consiste à grouper les recettes et les dépenses propres à chaque service, de manière à n'en laisser apparaître au budget que leur résultat net, leur solde.

1. (Jèze, p. 149. — Léon Say. *Les finances de la France sous la troisième République*, 1888, f. 1. 10).

On voudrait donner aux services de l'État une forme commerciale, les « industrialiser » comme on dit, de façon à obtenir un bilan qui constaterait seulement le résultat final de leurs opérations ; on donnerait aux services telles recettes, telles dépenses et on les laisserait agir. C'est une idée qui séduit beaucoup les administrateurs.

Personne n'aime en effet à noyer dans la masse les recettes qui lui sont propres ; chacun tient au contraire à se ménager des ressources personnelles indépendantes, des petites réserves à son usage. De là chez les administrateurs et les gouvernements l'éternelle tentation de s'affranchir de la règle de l'universalité et de vives résistances dans son application. On en trouve la trace dans les rapports de la Commission du budget, dans la discussion des lois de comptes et dans les rapports de la Cour des comptes. Un des exemples les plus curieux de la résistance au principe de l'universalité est la reconstruction du palais de la Légion d'honneur qui est rapporté dans tous les traités de finances.

La souscription des légionnaires, ouverte après l'incendie de ce palais, fut appliquée par le grand chancelier, d'une manière directe, à la réédification, sans que l'on demandât au Parlement la totalité de la somme nécessaire. Le Parlement ne fut appelé à voter que la somme de 73.000 francs, alors que la somme

d'un million cinq cent mille francs fut employée à l'œuvre dont il s'agit.

Il est vrai que l'application de ces règles entraîne parfois l'obscurité. On ne saisit pas exactement les frais de perception de tel impôt et son produit net ; on ne voit pas comment les comptes de telle entreprise de l'État arrivent à se solder. Aussi, M. Léon Say approuvait-il les budgets annexes de la Monnaie, de l'Imprimerie Nationale, qui ne figurent au budget que pour les soldes, mais dont on peut étudier les détails en se référant au budget à eux réservé plus facilement que s'il y avait confusion de ces recettes avec les recettes générales et de ces dépenses avec les dépenses générales. L'annexion, au budget, des tableaux indiquant le mode de fonctionnement de tel service ou d'une note indicative du produit net de l'impôt et de ses frais de perception, conduirait au même résultat.

La règle du budget brut et celle de l'universalité ne sont pas encore appliquées partout et elles sont assez récentes.

L'universalité est une conquête qui provient des fameuses règles de M. de Villele reproduite dans le décret de 1862. En édictant cette règle, la Restauration a eu pour but d'empêcher qu'une recette ne contienne une dépense cachée et vice-versa, c'est une précaution prise pour éviter le retour d'abus pareils

à ceux qui avaient caractérisé l'administration financière des époques antérieures.

Sous l'ancien régime, en effet, on ne présentait que le résultat net des recettes et des dépenses ; aussi, les comptes des anciens ministres sont-ils incompréhensibles parce que tout était masqué.

Le rapport de Necker en 1781, qui émerveilla le pays par son exposé si clair et si lumineux, était incompréhensible à cause de la spécialisation : aussi, ce budget de 1781 s'élevait, à 253.954.000 fr. Lorsqu'on développe les recettes et les dépenses, on s'aperçoit qu'il monte à 520.000.000 (Stourm, p. 145). Les fermes générales étaient affermées par 126.000.000. Necker n'en usait que 48, le reste était payé en sous-main et réparti sur différents comptes. M. de Brienne alla vers une contraction de plus en plus forte, et de plus en plus on tendait à établir le bilan d'équilibre $0 = 0$.

Ceci fait réfléchir quand on parle de créer en France, à l'heure actuelle, un système pareil. Les tabacs, les poudres, demandaient à être spécialisés. Les postes et télégraphes, en 1912, ont eu 372 millions de recettes et 349 de dépenses. Suffirait-il dans le budget de dire qu'il y a eu 23 millions d'excédent ?

Nous devons le principe de l'Universalité à la Restauration.

L'ordonnance royale du 26 mars 1817 stipulait : « A

l'avenir, les frais de régie seront réglés aux époques et dans les formes adoptées par les autres dépenses de l'État. A cet effet, le produit brut des impôts sera porté en recette dans le budget annuel et les frais de régie y seront compris en dépense (art. 3). Le rapporteur de la commission : le comte Beugnot montrait les inconvénients de présenter les budgets avec des produits nets et demandait que toutes les dépenses fussent consenties.

Depuis lors, les frais de régie ont figuré dans les budgets successifs et la disposition se retrouve dans le décret du 31 mai 1862 (art. 16).

De Villèle avait complété la mesure précédente par une ordonnance du 14 septembre 1822 dont l'article 3 dispose ainsi : « Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Lorsque quelques uns de ces objets mobiliers ou immobiliers à leur disposition seraient susceptibles d'être vendus, la vente ne pourra en être faite qu'avec le concours de l'administration de la régie de l'Enregistrement (aujourd'hui des préposés des domaines) et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes, comme aussi la restitution des sommes qui auraient été payées indûment et par erreur, sur les crédits, et que les parties prenantes n'auraient restitué qu'après la clôture du compte d'exercice, et géné-

ralement tous les autres fonds qui proviendraient d'une source étrangère au crédit législatif seraient versés à notre trésor royal et portés en recettes au chapitre des produits divers de l'exercice courant. »

Cette règle a été reproduite par les règlements sur la comptabilité publique du 31 mai 1832 (art. 16) et du 31 mai 1862 (art. 43). Les recettes de cette nature sont portées au budget sous les deux mentions suivantes :

1^o Les produits provenant de l'aliénation d'objets mobiliers sont inscrits sous la rubrique : produits du domaine (autres que les forêts) ;

2^o Les autres recettes du ministère sont rangées dans un paragraphe spécial sous la rubrique : produits divers.

Toutes les recettes doivent être centralisées au ministère des finances et inscrites sur une colonne spéciale sans atténuation ni compensation, afin de s'offrir, comme les dépenses de leur côté, intégralement à la sanction et au contrôle des représentants du pays.

Depuis la Restauration qui a établi le principe de l'universalité par ses arrêtés de 1817 et 1824, toutes les règles et toutes les lois ont tendu à le confirmer et à supprimer les différentes infractions qui pouvaient subsister. Une loi du 19 juillet 1845 prescrit d'inscrire aux recettes le produit des détenus dans les maisons

de force et de correction au lieu de les compenser avec les dépenses des services pénitentiaires.

De même le produit des droits de chancellerie diplomatique et consulaire, de même le produit de l'École française à Rome ; de même pour les produits ou placement de fonds libres de la Trésorerie. Ils doivent être inscrits à part et non pas en déduction des frais de trésorerie.

Les postes, jusqu'en 1805, recevaient des fonds soit des particuliers, soit des communes, pour la création du bureau des postes. Ces fonds étaient employés en dépenses qui passaient inaperçues au budget parce qu'elles étaient compensées par des recettes. Depuis, le budget de 1905, ces fonds de concours apparaissent au budget et les dépenses ont été inscrites d'un autre côté.

Il est difficile de déterminer exactement le rôle joué dans le grossissement du budget français par la mise en œuvre du principe d'universalité. Le compte général des finances pour l'année 1869 permet pourtant de s'en former une idée suffisante. Il donne un tableau des services spéciaux rattachés au budget depuis 1814. Leur total est de 221.276.500 francs (1).

En réalité, l'accroissement du budget est notable-

1. Compte général de l'administration des finances pour l'année 1869, p. 226.

ment plus grand. En 1818 par exemple, le budget a été grossi de 7.397.000 francs par les frais de régie et de perception. Ces derniers ont été portés dans le budget de 1912 à 605.873.584 francs. Le chapitre des remboursements non-valeurs et primes est en 1912 à 46.326.900 francs, alors qu'en 1822 il n'était que de 16.192.000 francs. La nouvelle méthode de comptabilité a amené une augmentation très supérieure à un demi-million de francs dans le budget français. Presque toutes les nations européennes offrent le même spectacle.

Ainsi, en Angleterre, le principe de l'universalité proclamé en 1848 par le Parlement a été complètement réalisé en 1856. L'intégralité des recettes et des frais de perception apparaît depuis cette époque au budget pour subir le contrôle de la Chambre des communes. L'introduction de la règle nouvelle a entraîné comme, en France, un phénomène d'augmentation. A partir de 1856 on voit le budget présenter une différence en plus de 4.500.000. L'Allemagne, qui jusqu'à ces derniers temps ne paraît entre les Postes et Télégraphes que pour leur produit net dans son budget, a également renoncé à ce système pour adopter la règle de l'universalité et du produit brut. Aussi on voit une somme de 805 millions de francs figurer dans les prévisions de recettes de 1908-1909 pour ce service, et une prévision de 700 millions de dépenses, alors qu'en 1899-1900 le

Reichstaz n'inscrivait que 60 millions de francs de recette à la ligne : postes et télégraphes. De même le budget impérial ne compense point les répartitions qu'il verse aux États confédérés avec les contributions matriculaires qu'il reçoit de ceux-ci : ce ne sont pas seulement des raisons de comptabilité qui imposent ici l'universalité de la description. Ce sont aussi des raisons politiques, car l'Empire allemand tient à traduire par un chiffre ses relations avec les États confédérés, afin de bien montrer, d'une part, que les répartitions constituent une sorte de don de suzeraineté, et d'autre part que les contributions matriculaires comportent une idée de subsides de vassalité (1).

De même, la Prusse inscrit au budget le produit brut de ses chemins de fer et de ses nombreuses exploitations industrielles.

Depuis près d'un demi-siècle, l'augmentation du budget russe est due en grande partie à l'incorporation dans le budget de l'État de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Les budgets annexés pour le rachat des paysans et le compte des fonds de chemins de fer ont été supprimés : d'où accroissement du budget général.

1. Stourm, *Budget*, p. 156.

Un effet identique a été produit par le rattachement au budget de l'État des dépenses figurant autrefois dans le compte des provinces, des communes ou petites circonscriptions locales, parfois des établissements publics. L'État ne s'est pas substitué aux groupements locaux ou aux entreprises privées. Mais, des modifications comptables font ou non figurer au budget de l'État des dépenses exécutées dans les mêmes conditions d'ordonnancement et de liquidation.

C'est, par exemple, un simple jeu d'écritures qui a, dans la législation française, produit un changement budgétaire apparent lorsque la loi de finances du 26 janvier 1891 a allégé le budget de l'État des dépenses effectuées pour le compte des communes. Le budget qui s'élevait cette année-là, à la somme de 454 millions 406.585 francs, en comprenant les dépenses communales totalisées, tomba à 3.912.000 francs en 1892 et à 3.366 millions en 1893.

Cet allègement était manifestement illusoire. Les charges des contribuables sont sensiblement les mêmes, s'il y a égalité entre les dépenses totalisées de l'État et celles des budgets locaux. En Angleterre, beaucoup de dépenses sont inscrites aux budgets locaux ; en France, au contraire, elles figurent sur le budget de l'État. Les contribuables des deux pays

supportent à peu près les mêmes charges, quand on additionne toutes ses dépenses (1).

Ainsi, lorsqu'on établit une comparaison entre les budgets de deux pays ou de deux époques, il faut tenir compte des changements survenus dans les méthodes de comptabilité, les augmentations de chiffres ne prouvent pas, toujours, que des dépenses nouvelles aient été engagées.

1. Voir en ce sens : Leroy-Beaulieu, *Traité d'Économie politique* et Pelletan, Rapport général sur le budget de l'exercice de 1899.

III

Modifications dans les territoires et dans la population des États

Des modifications incessantes affectent le territoire des États. L'étendue du territoire français, par exemple, a beaucoup varié depuis l'époque de Charlemagne jusqu'à nos jours. Parmi les causes de l'extension territoriale figurent notamment les conquêtes coloniales.

Une constatation de même ordre doit être faite en ce qui concerne les mouvements de la population. La France avait 20 millions d'habitants au commencement du ^{xvi}e siècle, 25 millions au temps de la Révolution. En 1901, le chiffre de la population a été de 38.595.000 et en 1906 de 38.992.000. Le recensement de 1910 a montré un peu plus de 39 millions. De même l'Angleterre a vu le nombre de ses habitants s'élever de 12 à 43 millions et l'Allemagne de 28 à 65 millions. En Russie, la progression est plus grande encore : ce pays compte aujourd'hui 150 millions d'habitants, c'est-à-dire un nombre six fois plus grand qu'il y a cent ans.

Les budgets augmentent-ils en raison directe de l'accroissement de la population ?...

Il faut distinguer. Il y a une première catégorie de dépenses qui sont fixées, et qui ne sont nullement influencées par le mouvement de la population. Il en est ainsi, par exemple, pour certains frais du gouvernement central. Mais une seconde catégorie de dépenses sont en rapport avec les phénomènes démographiques. Indiquons, par exemple comme rentrant dans cette classe, les frais de police et d'instruction publique, qui s'élèvent manifestement avec le nombre des citoyens à protéger, des crimes et délits à prévenir et à rechercher, des individus à instruire et à pourvoir de diplômes.

Toutefois, l'accroissement, dans la mesure où il existe, ne s'opère qu'avec une lenteur relative. Le même personnel et le même matériel permettent, en effet, de faire face à un service plus étendu, pendant un certain temps. Ce n'est qu'après cette phase transitoire qu'il devient impossible à un nombre déterminé d'employés, disposant d'une quantité donnée de matériel, de satisfaire aux besoins nouveaux. Et c'est à ce moment seulement que l'augmentation des dépenses apparaît comme inévitable.

Il ne faut pas songer à établir un rapport mathématique entre l'accroissement de la population et la progression budgétaire. On se trouve réduit à des

indications générales. Évidemment les budgets s'enflent d'autant plus que la population s'accroît davantage : la progression est, pour cela, beaucoup plus sensible en Russie et en Allemagne qu'en France.

Une observation d'ordre très général s'impose ici. Lorsque l'accroissement du budget provient d'une augmentation de la population, il en résulte une répartition des impôts entre un plus grand nombre de têtes ; par suite, chaque contribuable a un poids moins lourd à supporter et la capacité fiscale de la nation se trouve accrue.

IV

Substitution du système de la dépense publique au système des prestations en nature

On appelle système des prestations en nature le régime suivant lequel les États pourvoient aux services publics en imposant aux particuliers des prestations en nature.

Dans le système de la dépense publique, au contraire, il est pourvu aux besoins publics par le versement de sommes d'argent.

Le premier régime est plutôt celui du passé, le second, celui du présent et de l'avenir.

Autrefois, par exemple, le service de la défense nationale était parfois assuré par des individus entretenus et équipés à leurs frais. De même des jurés assuraient le service de la justice. Un tel régime n'aboutissait qu'à une satisfaction lente et incomplète des services. En outre, il entravait par des obstacles de toutes sortes la vie économique du pays, en gênant la libre activité des individus (1).

La tendance universelle, à l'époque moderne est de remplacer ce système par celui de la dépense publique. Exceptions autrefois, les dépenses publiques sont maintenant la règle.

Ce fait entraîne bien une augmentation de dépenses, en ce sens que l'État est appelé à déboursier plus d'argent. Mais, en réalité, les charges publiques, loin d'être accrues par l'emploi de ce système nouveau, ont diminué.

Nous venons d'indiquer les principales causes qui ont produit une apparence d'accroissement des dépenses publiques. L'augmentation de la population a rendu nécessaire la multiplication des services. D'autre part, les services ont renchéri par suite de la dépréciation de l'argent et de la hausse naturelle des salaires. Les frais de régie et de perception se sont accrues à cause des modifications dans les sources de

1. Jèze, *op. cit.*, p. 373.

revenus. Des changements de comptabilité ont aussi amené des grossissements factices.

L'action de ces diverses causes a été générale et aucun pays n'y a échappé. Il est probable que le mouvement continuera à s'accroître et que, lentement, mais irrésistiblement, les budgets offriront un total sans cesse plus élevé.

Il nous faut maintenant étudier les influences d'ordre politique, économique et social, qui ont amené un accroissement réel et effectif des budgets.

II

CAUSES D'AUGMENTATION EFFECTIVE

Plus intéressants sont les phénomènes qui tendent à faire grossir d'une manière réelle, et non plus seulement apparente, les budgets des États modernes.

Ces phénomènes sont d'origine récente. C'est seulement dans ces dernières années qu'ils ont acquis toute leur importance. Cela prouve bien que leur influence est durable et capable de s'exercer d'une manière indéfinie.

Les causes d'accroissement réel, dont nous abordons l'étude, sont si variées, qu'elles se prêtent mal aux rigueurs d'une classification.

Cependant, on peut les grouper sur les trois chefs suivants :

- 1° Les causes d'ordre économique et financier ;
- 2° Les causes d'ordre social ;
- 3° Les causes d'ordre politique.

I. CAUSES D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

La première cause de cet ordre est le développement des besoins publics. Celui-ci est le résultat inévitable de la richesse économique et de la culture intellectuelle des citoyens.

La population, à mesure qu'elle a plus de besoins à satisfaire et qu'elle devient plus riche, se montre plus exigeante sur la qualité des services. Les dépenses publiques s'en trouvent accrues d'une façon notable.

Ainsi, en France, le développement industriel qui s'est manifesté depuis 1830 a été accompagné d'un accroissement de la richesse des individus, d'une extension de leurs besoins, et, par suite, d'une augmentation des services et des dépenses publiques...

Il est inutile d'insister sur ce fait que l'élévation du niveau intellectuel de la masse engendre le même effet. L'instruction fait naître les besoins, croître les exigences et les dépenses d'intérêt collectif, notam-

ment celles qui ont pour but de protéger la santé publique et de perfectionner les moyens de communication.

Il convient de mentionner encore la concentration urbaine (ce qu'on a appelé urbanisme), laquelle s'est produite sous l'influence de l'individualisme et du machinisme ; le développement des centres urbains a beaucoup accru les dépenses publiques, locales, surtout en matière de voirie (éclairage, embellissement, pavage, balayage), de créations artistiques et de voies de transports.

N'oublions pas enfin, que la concurrence économique sur les différents marchés a obligé les gouvernements à prendre des mesures protectrices des producteurs nationaux pour les défendre contre la concurrence étrangère.

Ces mesures ont revêtu trois formes :

- 1^o Prohibition des importations ;
- 2^o Etablissement de droits d'entrée sur les produits exotiques ;
- 3^o Allocation de primes aux producteurs indigènes.

Les unes et les autres produisent un accroissement budgétaire. Les primes, surtout, ont ce résultat.

En France, elles sont allouées soit pour suppléer sur le marché intérieur au défaut de protection douanière, soit pour favoriser l'exportation, soit enfin

pour encourager certains modes de production estimés meilleurs.

En 1892, l'institution des primes à la production sur le marché intérieur a été le rachat de l'exemption de droits d'entrée obtenue pour certaines matières premières.

La loi française accorde des primes à la sériciculture et à la filature de la soie.

En 1912, le montant total de ces primes a atteint 9.380.000 francs qui se répartissent de la manière suivante (1) :

Primes à la filature de la soie.....	4.300.000 fr.
Frais accessoires occasionnés l'application de ce régime	125.000
Primes à la sériciculture	5.500.000
Frais de surveillance et de contrôle des opérations de grainage des vers à soie.....	55.000
Total.....	9.980.000 fr.

Pour la production du lin et du chanvre, les primes consistent en une somme totale fixe de 2 75.000 francs (en 1912), répartie chaque année au prorata des surfaces cultivées.

L'élevage du cheval, nécessaire à la remonte de

1. *Journal officiel*, 28 février 1912, p. 1866 et 1868.

l'armée et à la défense nationale est également primé. Au budget de 1912, une somme de 1.327.000 francs a été inscrite pour encouragement à l'industrie chevaline.

L'industrie des huiles de schiste reçoit aussi pour 200.000 francs de primes.

Mais le système des primes à l'exportation a été presque complètement abandonné par la législation française. On sait cependant qu'une loi du 8 Avril 1897 avait établi les primes à l'exportation des sucres fabriqués en France, dans le but de répondre aux primes accordées par les États étrangers.

Le service des primes entraîne des dépenses considérables, lesquelles ont nécessité en France la création de deux impôts nouveaux : un droit de raffinage de 4 francs par 100 kilogrammes et un droit de fabrication de 1 franc par 100 kilogrammes. Les consommateurs français payèrent pour enrichir les producteurs. Ceux-ci désiraient le maintien d'un régime aussi favorable. Mais, par une convention signée à Bruxelles le 5 Mars 1902, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Angleterre, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède se sont engagés à supprimer les primes directes et indirectes dont pourraient bénéficier la production et l'exportation du sucre et à ne pas en établir dorénavant.

De même un accord franco-suisse du 20 octobre 1906 a décidé, dans son article 6, que les drawbachs à

l'exportation des produits français ou suisses ne pourraient être que la représentation exacte des droits d'accise ou de consommation intérieure grevant lesdits produits ou les matières premières employées à leur fabrication.

La marine marchande bénéficie d'un régime spécial de protection. La raison en est d'abord que les navires de commerce servant éventuellement d'auxiliaires aux navires de guerre il y a un intérêt majeur à les protéger. En outre, il y a une relation certaine entre le développement du commerce extérieur d'un pays et le mouvement de son pavillon (1).

Aujourd'hui la course est abolie et les navires susceptibles d'être employés comme croiseurs sont peu nombreux. De plus, les opérations commerciales sont séparées du transport ; celui-ci est devenu une industrie indépendante. Les raisons précédentes ont donc perdu une grande partie de leur importance. Les primes à la marine marchande continuent cependant à être allouées par tous les pays. Les unes sont à la construction et représentent les droits de douane sur les matériaux utilisés pour la construction (2). D'autres sont à la navigation et constituent des mesures de protection rendues nécessaires par l'abolition des surtaxes de pavillon et des droits

1. Thèse Davez, Bordeaux, 1908.

2. Les primes atteignaient en France, en 1912, 11 millions.

de tonnage frappant les navires étrangers (1). La loi du 29 janvier 1881 a établi ces dernières primes sur le tonnage des navires et la distance annuelle parcourue ; elles décroissent progressivement de telle sorte que les armateurs sont portés à se débarrasser du vieux matériel. Une demi-prime était accordée par la même loi aux navires de construction étrangère naviguant sous pavillon français. Cette demi-prime fut supprimée par la loi du 30 janvier 1893 qui majorait en même temps beaucoup les primes de la navigation à voile. Une loi du 7 avril 1902 a rétabli une compensation d'armement pour les navires de construction étrangère, a majoré les primes pour les navires à vapeur, tandis qu'elle les a réduites pour les grands voiliers.

Enfin, l'État français accorde des subventions aux lignes régulières des paquebots à vapeur assurant les services postaux.

2. CAUSES D'ORDRE SOCIAL

L'extension des attributions de l'État est l'un des phénomènes les plus frappants de l'époque moderne.

C'est une cause très importante d'accroissement

1. En 1912, le total de ces primes était en France de 21 millions 900.000 francs.

des budgets. Il n'y a que le développement des institutions militaires qui présente encore une aussi grande importance à cet égard.

Toute dépense publique correspond à une certaine fonction de l'État. La multiplication des fonctions engendre nécessairement la multiplication des dépenses.

Cette extension des attributions de l'État et des dépenses publiques correspondantes est absolument générale. Dans tous les pays, les services anciens, tels que ceux de l'instruction publique ou des travaux publics, se développent, et l'on assiste à la création, sinon de ministères nouveaux, du moins de nouvelles directions ministérielles.

En tout pays, les postes sont service d'État. Il en est de même des télégraphes (sauf aux États-Unis) en ce qui concerne les lignes de terre, car les câbles sous-marins appartiennent à des compagnies. Les téléphones sont service d'État en France et dans quelques pays. Quant aux chemins de fer, ils appartiennent à l'État dans de nombreux pays (Allemagne, Russie, Danemark, Belgique, Roumanie, Suisse, Italie, Hollande) ; l'État français n'a qu'une partie du réseau, augmentée depuis le rachat des réseaux de la Compagnie de l'Ouest. En outre, certaines industries sont exercées par l'État. L'Etat prussien a des mines, des vignobles, des fabriques de porcelaine qui pro-

duisent d'abondants revenus. L'État français a les industries de Sèvres (porcelaines), des Gobelins (tapis), du Louvre (gravures), de l'Imprimerie nationale ; il a surtout ses grands monopoles fiscaux : tabac, allumettes, poudres, cartes à jouer.

L'Italie, l'Espagne, la Hongrie et plusieurs États d'Allemagne se livrent même à des industries qui, pour ne pas être des plus recommandables, n'en sont pas moins lucratives : l'État s'est fait entrepreneur de loteries (1).

C'est dans les pays anglo-saxons que le mouvement fut le plus lent. La devise du parti libéral en Angleterre fut pendant longtemps le « retranchement » c'est-à-dire la réduction des dépenses publiques. Mais, aujourd'hui, les Anglo-saxons ont été entraînés dans le courant universel, ils ont été gagnés « au paternalisme ». Dans le Royaume-Uni, le résultat immédiat a été un affaiblissement de la puissance politique du chancelier de l'Échiquier (2).

Une autre tendance doit être prise aussi en considération. C'est celle de la municipalisation des services publics qui se remarque d'une manière générale dans tous les pays. Les communes organisent et exploitent

1. Gide, *op. cit.*, p. 223.

2. C. Dicey, *Rapports entre le droit et l'opinion publique au cours du XIX^e siècle*. Ed. Franq. Paris, 1906, p. 197 et suiv.

un nombre de plus en plus grand de services : distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, transports par omnibus, automobiles, tramways, bateaux, etc.

Quelle que soit la valeur de cette pratique au point de vue de l'intérêt général, il est certain qu'elle se développe de plus en plus.

On l'observe surtout en Angleterre (1), ce qui est d'autant plus curieux que ce pays est parmi ceux qui aiment le moins les exploitations industrielles monopolisées par l'État. Mais on admet assez facilement de l'autre côté de la Manche, que les villes fassent ce que l'on a répugnance à laisser faire par l'État.

Les villes anglaises exercent leur activité dans presque tous les domaines. Des tentatives de municipalisation ont été faites dans les sphères les plus diverses et les plus inattendues : bains, lait stérilisé pour nourrissons, glace artificielle, brasserie, sous-produits de diverses catégories, extraits des ordures ménagères, préparation de fleurs pour la vente.

Dans la seule année 1903, dit M. Gide (2) le total des emprunts effectués pour des services municipaux s'élevait au chiffre énorme de 370 millions de livres. Si l'on déduit les dépenses pour écoles, hôpitaux, asiles,

1. Vermant, *les Régies municipales en Angleterre*, 1903. — Lowel, *Gouvernement of England* Redlich et Nits : *Local government in England*. — Cadoux, *la Vie des grandes capitales*, 1908.

2. *Op. cit.*, p. 224, note 3.

prisons, routes, canaux, ports, cimetières, égouts, voirie, pour s'en tenir aux entreprises industrielles proprement dites. le total est encore de près de 170 millions de livres ; plus de 4 milliards, dont près de 300 millions de francs pour la ville de Birmingham.

Ces chiffres sont éloquentes. La municipalisation n'a pas été moins largement pratiquée aux États-Unis durant ces dernières années. Et cependant, là comme en Angleterre, il existe une hostilité marquée pour les exploitations d'État (1).

En Allemagne, les services de l'eau, du gaz, de l'électricité, des tramways, etc., sont exploités en régie par les communes.

La loi italienne, du 29 mars 1903, énumère les entreprises susceptibles de municipalisation sous la double condition de l'autorisation du pouvoir central et d'un referendum aux électeurs de la localité. Dix-neuf catégories d'entreprises sont énumérées. Sous l'impulsion de cette loi, plus de 3.000 entreprises municipales se sont formées en Italie. Elles se sont réunies en congrès à Vérone en 1910 (2).

C'est en France que la municipalisation est le

1. Darwin, *Municipal on nership*, 1907.

2. Ducceschi, *la Municipalizzazione dei pubblici servizi*, 1907.
— Dalla Volta, *la Loi italienne sur la municipalisation des services publics* dans *Revue de science et de législation financières*, 1904, p. 244 et suiv.

moins développée (1). Ce fait s'explique par la résistance que lui oppose le Conseil d'État.

Soit comme conseil administratif, lorsqu'il est appelé à donner des avis d'autorisation, soit comme juridiction, lorsqu'il statue sur des recours formés par des contribuables, contre des délibérations de conseils municipaux organisant des régies, il s'oppose aux exploitations industrielles des municipalités.

La thèse du Conseil d'État est la suivante : le principe de la spécialité interdit aux communes d'exploiter des industries. Les communes ont été instituées non pas pour se livrer à l'industrie et au commerce, mais bien pour administrer. D'ailleurs, la loi du 17 mars 1791 a établi en France la liberté du commerce et de l'industrie ; or, toute municipalisation aboutit à un monopole, lequel est contraire à ce principe de liberté.

Partant de ces idées, le Conseil d'État décide qu'une commune ne peut organiser en régie un commerce ou une industrie, notamment le transport des services en commun, et n'a même pas le droit de faire exploiter un service pour son compte par un concessionnaire (2).

Cependant, le Conseil d'État tempère le principe rigoureux qu'il pose par quelques exceptions.

1. Bouvier, *la Municipalisation des services publics devant la loi et la jurisprudence*, 1907. --- Jèze, *loc. cit.*, p. 949.

2. Jèze, *op. cit.*, p. 950 et 951.

En premier lieu, il y a des cas où la loi elle-même permet formellement aux communes d'organiser un service d'ordre industriel ou commercial : marchés couverts, abattoirs, bureaux de conditionnement, tramways, etc.

En dehors même d'un texte, il peut se faire que le droit de la commune prenne naissance par suite de l'insuffisance de l'initiative privée. Une commune pourra, par exemple, exploiter en régie le gaz et l'électricité, si aucun concessionnaire ne se présente pour faire face à ces services ou si les concessionnaires ne se présentent qu'à des conditions désavantageuses pour la ville.

En troisième lieu, les communes peuvent se livrer à des exploitations commerciales gratuites. Cette exception se justifie par le bien général qui en résulte.

Enfin, la commune peut entreprendre les commerces ou industries qui constituent des monopoles de fait (1).

Nous n'avons pas à critiquer ici cette jurisprudence ni à nous demander si elle ne finira pas par céder sous la pression des faits. Constatons seulement que par suite de la manière de voir du Conseil d'État la municipalisation a fait beaucoup moins de chemin en

1. Voir la critique de cette jurisprudence dans Bouvier, *loc. cit.*

France qu'en Angleterre, aux Etats-Unis, en Allemagne et en Italie.

Cette augmentation progressive des attributions des communes tend, comme l'accroissement des fonctions de l'État, à une élévation proportionnelle des dépenses publiques. Ici donc, nous saisissons l'influence des doctrines du socialisme d'état et du socialisme municipal.

Aux mêmes résultats concourent le développement de l'instruction et de la solidarité sociale.

L'enseignement primaire a eu durant longtemps en France un caractère surtout communal. Les dépenses afférentes à ce service figuraient donc dans les budgets communaux. Et les dépenses grevant le budget national du chef de l'enseignement ne s'élevaient qu'à 2 millions en 1829, 14 millions en 1847, 30 millions en 1869 (1).

L'Instruction gratuite et obligatoire instituée en 1881-1882 par l'État français, développa les écoles dans des proportions considérables. La même réforme attribuait à l'enseignement un caractère laïque ; il fallut donc substituer aux congréganistes, qui étaient seuls à enseigner dans de nombreuses localités, des instituteurs et des institutrices laïcs auxquels il fut nécessaire de servir un traitement plus

1. Colson, *Traité d'économie politique*, p. 154.

élevé. C'est pourquoi toutes les dépenses de personnel, (dans les villes de plus de 150.000 habitants ont été reportées au budget de l'État. Seules restèrent aux départements et aux communes les dépenses des locaux, du matériel et des indemnités de résidence.

Cet état de choses s'est encore accentué lorsque la loi du 7 juillet 1904 est venue interdire aux Congrégations religieuses de tenir des écoles privées. Il en résulta la fermeture de nombreux établissements congréganistes, et, par suite, l'obligation pour l'État de remplacer ceux-ci par la fondation de nouvelles écoles.

Ce n'est pas tout. Le mouvement syndicaliste, qui agit actuellement tous les milieux sociaux, a entraîné aussi le personnel de l'enseignement primaire. Les instituteurs, groupés en syndicats sous des dénominations variées, ont revendiqué l'amélioration de leur condition, l'augmentation de leur traitement. La plupart du temps il a été fait droit à leurs réclamations. Depuis cinq ou six ans, presque toutes les lois de finances contiennent des mesures de cette espèce. La loi du 27 février 1912, notamment, dans son article 46, est ainsi conçue :

« L'article 22 de la loi du 19 juillet 1889, modifié par les lois des 25 juillet 1893, 25 février 1901 et 17 avril 1906, est modifié ainsi qu'il suit :

Le traitement des inspecteurs primaires est ainsi fixé :

4 ^e classe	3.700 francs
3 ^e classe	4.300 »
2 ^e classe.....	5.000 »
1 ^{re} classe.....	5.700 »

Dans le département de la Seine, les traitements seront de 6.500, 7.500 et 8.500 francs.

Puis l'article 47 fixe le traitement des économes des écoles normales, des instituteurs et des institutrices.

L'article 48 dispose que « par dérogation aux dispositions contenues dans le dernier paragraphe de l'article 22 de la loi du 30 décembre 1903, et comme mesure transitoire, tous les instituteurs et institutrices qui comptent six ans d'ancienneté ou troisième classe au 1^{er} janvier 1912, seront promus à la 2^e classe à partir de cette date. »

Les augmentations de dépenses provenant de ces mesures se renouvellent d'année en année, sans qu'on puisse prévoir le jour où les fonctionnaires de l'enseignement primaire seront satisfaits de leurs appointements. Au budget de 1912, le total de ces traitements représente 185.591.670 francs.

L'enseignement secondaire s'est, lui aussi, beaucoup développé et a exigé la multiplication des lycées ; en même temps il a fallu l'organiser à l'usage des jeunes filles et se préoccuper de l'institution des bourses.

Enfin l'enseignement technique professionnel prend une importance sans cesse croissante dans l'État moderne. Des efforts sérieux ont été faits pour l'organiser et le perfectionner. La France est résolument entrée dans cette voie. Au budget de 1912, un crédit de 5.000 francs, notamment, est affecté à l'école normale d'enseignement technique.

Il est un service public qui mérite quelques observations particulières : c'est celui des cultes. Le budget des cultes diminue dans presque tous les États contemporains. Cette diminution a été très sensible en France depuis trente ans. En 1820, il figurait dans les dépenses de l'État pour 23 millions, en 1840 pour 36 millions, en 1869 pour 49 millions et en 1903 pour 41 millions. La loi du 9 décembre 1905, votant la séparation des Églises et de l'État, a entraîné la suppression du budget des cultes. Certains crédits ont été portés au budget des Beaux-Arts pour la conservation des édifices religieux classés comme monuments historiques. Le surplus a été réparti entre les communes qui supportent une fraction sans cesse plus minime par suite de la diminution graduelle des allocations accordées aux ministres des cultes.

Même dans les pays qui ont conservé le budget des cultes, celui-ci est loin d'avoir l'importance qu'il présentait autrefois. Il n'y a donc pas, de ce côté, une source d'augmentations des budgets d'État. On peut

dire que le service des cultes est le seul qui n'ait pas accru les dépenses publiques;

Après les dépenses résultant du développement de l'instruction publique, il y a lieu de placer celles qui découlent de l'application du principe de la solidarité sociale,

Récemment dans le budget d'État, ces dépenses ont atteint de suite un total énorme.

L'Allemagne, au xix^e siècle, a été l'initiatrice de ce mouvement de solidarité en instituant la législation des assurances. L'assurance obligatoire pour les ouvriers fonctionne en Allemagne depuis 1883. Les primes d'assurances contre les accidents sont entièrement à la charge des travailleurs ; les primes contre la maladie sont pour un tiers à la charge des ouvriers. Quant aux primes d'assurances contre la vieillesse et l'invalidité, elles sont supportées moitié par les patrons et moitié par les ouvriers. L'intervention de l'État consiste dans l'allocation de subventions destinées à alimenter les fonds d'assurances. Le fonctionnement de ce fonds reste d'ailleurs presque complètement à sa charge, car c'est la poste qui effectue les paiements.

Ce vaste système d'assurances constitue la tentative la plus importante qui ait été faite en faveur des classes ouvrières.

La France n'a pas tardé à s'engager dans cette

voie. Une majoration fut accordée en 1891 par l'État français aux retraites d'invalidité, liquidées par la Caisse nationale des retraites. Ensuite, des subventions furent allouées aux communes et aux départements organisant un service de pension. L'État participe aux dépenses de l'assistance médicale gratuite, organisée par la loi de 1893. A cela, il faut ajouter les subsides donnés aux sociétés mutualistes. De ce chef, l'État français dépensait 14 millions à la fin du XIX^e siècle. La loi du 27-28 février 1904 a doublé ce chiffre par l'organisation de l'assistance aux enfants. La loi du 14 juillet 1905, instituant l'assistance aux vieillards, aux infirmes, aux incurables, ce service représente 27 millions. Enfin la France possède une loi sur les retraites ouvrières et paysannes (5 avril 1910) dont le fonctionnement laisse encore beaucoup à désirer, mais dont l'application stricte coûtera au moins 300 millions annuellement.

3. CAUSES D'ORDRE POLITIQUE

Tous les pays voient leurs dépenses augmenter, quelle que soit la forme de leur gouvernement. Mais c'est dans les pays à gouvernement démocra-

tique que l'accroissement est le plus manifeste et le plus sensible. Les représentants élus par le suffrage universel ne se montrent pas, contrairement à ce que l'on pouvait croire autrefois, très avares des deniers publics. Les gouvernements démocratiques, a-t-on dit, ne sont pas des gouvernements à bon marché. C'est une vérité d'expérience. Sans doute, de tout temps, les classes détentrices du pouvoir ont cherché à exploiter le budget à leur avantage ; mais les conséquences de cette tendance s'aggravent d'autant plus que la classe dominante appartient à l'immense majorité de la population. Une double influence est exercée par le gouvernement démocratique, l'une sur la direction des idées, l'autre sur le personnel gouvernemental.

Les influences populaires prédominantes engagent les pouvoirs publics à développer les institutions sociales qui procurent à la masse des bénéfices économiques de tout ordre : assistance publique, retraites ouvrières, limitation des heures de travail, maximum de salaire pour les individus employés dans les services publics ou occupés à des travaux publics ou à des fournitures destinées à des administrations publiques. Les mêmes influences conduisent les pouvoirs publics à élever les petits traitements (cantonniers, facteurs des postes, instituteurs) car ces individus représentent une puissance électorale ; les traitements

sont élevés bien au-dessus du chiffre nécessaire pour assurer le recrutement des agents.

Un frein pourrait arrêter le développement de ces dépenses : le contrôle parlementaire. Mais il ne fonctionne qu'imparfaitement. L'impôt est, en effet, voté par les représentants du peuple, c'est-à-dire par ceux qui profitent de cette augmentation des services publics sans subir un accroissement de charges correspondantes.

D'ailleurs, il faut bien dire que le régime parlementaire conduit aux assemblées et même dans le gouvernement, des hommes éphémères, qui ne font que passer et ne se maintiennent que grâce aux complaisances qu'ils ont pour leurs commettants. La surenchère électorale pousse les députés à voter constamment des dépenses nouvelles, car ils estiment, à tort ou à raison, que ce vote doit favoriser leur réélection. Votées au jour le jour, pour satisfaire de véritables caprices de l'opinion publique, ces dépenses grèvent et compromettent l'avenir.

Aux États-Unis, par exemple, on a remarqué que les sommes considérables dépensées chaque année pour des travaux publics n'ont d'autre but que de donner satisfaction aux intérêts électoraux. Des exemples analogues ne manquent pas dans les autres pays, particulièrement en France. On pourrait facilement les relever.

On sait, en somme, que la plus ou moins grande pureté des mœurs politiques influe sérieusement sur le montant des dépenses publiques (1). Il y a une autre considération : « Là où le personnel politique est honnête, dit M. Jèze, la dépense est moindre, toutes choses égales d'ailleurs, que dans les États où la corruption fleurit. » Parmi les États civilisés, dont les hommes politiques ont une réputation détestable, il faut citer les États-Unis de l'Amérique du Nord. Il paraît que la corruption politique atteint un rare degré dans ce pays (2).

Pour nous en rendre compte, il suffit de citer M. Bryce (3) dans son magistral ouvrage sur la République américaine. Il s'exprime ainsi, en ce qui concerne la corruption :

« La corruption, écrit-il, existe au Congrès ; mais elle est limitée à quelques membres, environ à 5 o/o du nombre total.

« Elle est plus générale dans les législatures de quelques États, mais d'un petit nombre d'États seulement ; elle n'existe pas en général dans les hautes

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 184.

2. V. sur ce point Paul Reinsch, *American legislatures and legislative Meshads*. New-York, 1907, p. 233 et suiv. — Bryce, *la République américaine*, III, p. 206 et suiv. — Voir comparaison entre l'Angleterre et les États-Unis, au point de vue de la pureté des mœurs politiques, dans Lowell, *the Government of England*, 1908, p. 506 et suiv.

3. *Loc. cit.*

sphères du service civil fédéral, elle est rare parmi les hauts fonctionnaires d'État. elle n'est pas répandue parmi les petits fonctionnaires, elle est inconnue parmi les juges de la Fédération et rare parmi les juges des États.

» On trouve que les législateurs acceptent beaucoup plus souvent des récompenses autres que de l'argent, par exemple une part dans un contrat lucratif, un permis de circulation sur les chemins de fer, ou une « bonne chose » pour un ami. « Tout cela étant plus matériellement visible que l'argent, on le considère comme moins grave. On peut dire que à peu près 15 à 20 0/0 des membres du Congrès ou la moyenne des législateurs d'État consentiraient à se laisser influencer par des tentations semblables.

» Le détournement de fonds publics existe parfois dans les cités, moins fréquemment parmi les fonctionnaires de la Fédération ou des États.

» Le tripotage de diverses sortes, c'est-à-dire ceux qui consistent à se servir d'une position publique pour servir des particuliers, ne sont pas rares ; ils sont connus dans les grandes cités. On prétend souvent que c'est pour rendre service au parti qu'on agit ainsi, et on allègue quelquefois la même excuse pour s'approprier les fonds publics.

» On se sert du patronage dans l'intérêt du parti ou pour se procurer des partisans personnels. Mais cette

remarque est aussi vraie de l'Angleterre et de la France. La seule différence c'est que le patronage a une bien plus grande importance aux États-Unis, parce que les fonctions durent peu et que les titulaires sont souvent remplacés. »

Une autre cause politique très réelle et très importante, de l'accroissement des dépenses publiques est l'augmentation du nombre des fonctionnaires. Or cette augmentation se produit surtout dans les pays à forme démocratique. La France est bien intéressante à observer sur ce point.

En 1846, le nombre des fonctionnaires français s'élevait à 188.000. En 1896, il était de 416.000, c'est-à-dire qu'il avait beaucoup plus que doublé en un demi-siècle. Loin de se ralentir la progression n'a cessé de s'accroître (1). Actuellement, le nombre des fonctionnaires serait de 968.121, suivant une statistique publiée dans le projet de budget pour 1911 qui a été déposé au mois de juin 1910 par M. Cochery, ministre des Finances. Toutefois, il convient de remarquer que, dans ce total, figurent les officiers et soldats rengagés ou commissionnés des armées de terre et de mer, qui ne figurent pas dans les statistiques de tous les États. D'autre part, il convient d'ajouter le personnel des chemins de fer de l'État (66.360) et de

1. Article de M. Georges Michel, dans *l'Économiste français*, du 12 novembre 1898.

rectifier le chiffre du personnel du ministère du Travail.

Le tableau suivant indique, par administration, le nombre des fonctionnaires rémunérés sur le seul budget de l'État français et sur les budgets des départements et des communes :

MINISTÈRES	FONCTIONNAIRES RÉTRIBUÉS EN TOUT OU EN PARTIE PAR		OBSERVATIONS
	l'Etat	Les départements ou les communes	
Finances	117.260	326	(1) Ce chiffre 302.952 se décompose ainsi : Fonctionnaires départementaux... 59.432 Fonctionnaires communaux... 200.479 Préfecture de la Seine... 31.377
Justice	12.362	1.067	
Affaires étrangères....	906		
Intérieur	7.031	302.952 ¹	
			(2) Ce chiffre de 162.028 se décompose ainsi : Officiers et assimilés..... 34.877 Sous-officiers, caporaux, soldats rengagés ou commissionnés... 99.396 Personnel ouvrier..... 25.044 Fonctionnaires divers..... 2.701
Direction des cultes....	44		(3) Ce chiffre de 53.850 se décompose ainsi : Officiers et assimilés..... 4.541 Officiers maritimes et quartiers-maitres..... 18.355 Vétérans..... 2.064 Gendarmerie..... 419 Personnel ouvrier..... 25.471 Fonctionnaires divers..... 3.030
Guerre	162.028 ²		
Marine	53.850 ³		
Instruction publique ..	131.656	14.285	(4) Le chiffre du budget était 459. (5) Il s'agit du personnel rémunéré sur le budget du ministère et non des fonctionnaires coloniaux rémunérés sur les budgets coloniaux.
Beaux-Arts.....	1.554	2	
Commerce et Industrie.	2.383	977	
Travail et Prévoyance sociale	7644		
Colonies	1.276 ⁴		<i>Total général :</i> 1.034.776 fonctionnaires pour toute la France (1).
Agriculture.....	7.646		
Travaux publics.....	20.157	3.493	
Postes et télégraphes...	141.615	1.034	
Chemins de fer Etat...	66.350	13.728	
	696.912	337.864	

1. Si l'on ne tient pas compte du personnel militaire des Ministères de la Guerre et de la Marine, le chiffre des fonctionnaires de l'Etat n'est plus que de 537.090 et le total général de 874.954 fonctionnaires (Voir l'Etude de M. Fernand Faure dans la *Revue Politique et Parlementaire* de mai 1910.

Le chiffre total de 1.034.776 fonctionnaires donne, pour 39 millions d'habitants environ, 25 fonctionnaires par 1.000 citoyens. C'est la proportion la plus forte qui existe au monde.

Les chiffres des fonctionnaires des autres États ne sont pas facilement comparables à ceux que nous venons d'indiquer pour la France, parce qu'ils ne reposent pas sur les mêmes données. Les statistiques étrangères, en effet, ne parlent que des fonctionnaires de bureau, à l'exclusion des militaires, employés des chemins de fer de l'État, des postes et des télégraphes.

On peut néanmoins citer les chiffres approximatifs suivants sous toutes réserves (1) :

France.....	26,7 fonctionnaires par 1.000 hab.	
Belgique.....	20	—
Suisse.....	15	—
Danemarck.....	14	—
Italie.....	14	—
Allemagne.....	12	—
Autriche-Hongrie...	12	—
Grande-Bretagne...	8	—

II. — Abordons maintenant une autre cause, également d'ordre politique, qui contribue à l'accroissement du budget. Il s'agit du pouvoir reconnu, dans

1. Cité par le *Petit annuaire du contribuable* de 1911.

certain pays, aux membres des assemblées législatives de proposer des dépenses publiques (1).

Au point de vue théorique, il paraît sage de réserver au pouvoir exécutif l'initiative en matière financière. C'est, en effet, une constatation d'expérience, commune à tous les temps et à tous les pays, que les assemblées parlementaires, surtout dans les États démocratiques, sont prodigues des deniers publics. On dirait, à la vérité, que les députés, perdant la conscience d'être les représentants de la nation tout entière, chargés d'en soutenir les intérêts généraux, se considèrent simplement comme les mandataires de leurs électeurs. Ils se laissent aisément émouvoir par les considérations d'humanité, et, ce qui est beaucoup plus grave, ils cèdent sans scrupule aux besoins de la réclame électorale.

Néanmoins, le droit de proposer des dépenses nouvelles est partout, sauf en Angleterre, reconnu aux membres des assemblées législatives.

En Angleterre, toute mesure ayant pour conséquence une dépense ou une augmentation de charge pour le peuple doit être proposée par le gouvernement, ou, tout au moins, se présenter avec son appui.

On comprend qu'il en résulte un obstacle très sérieux au gaspillage des deniers publics.

1. Jèze, *op. cit.*, p. 57 et suiv.

Mais il ne peut en être de même dans les républiques, parce que là toute autorité vient du suffrage universel et s'appuie sur lui.

En France, les lois constitutionnelles de 1875 reconnaissent le droit d'initiative et de libre amendement parlementaire, sous la seule réserve d'un droit de priorité reconnu aux députés par rapport aux sénateurs. Ces deux droits ont été pratiquement exercés avec la plus grande imprudence. De nombreuses lois, dues à l'initiative parlementaire, ont eu de graves conséquences financières pour la nation. Mentionnons notamment les propositions de lois sur les pensions de retraites, sur les caisses de retraite pour la vieillesse, etc. La discussion du budget donne chaque année le spectacle de dépenses inconsidérées. Le mal est encore plus grand lorsque la Chambre est à l'expiration de son mandat. A ce moment-là, les députés cherchent plus que jamais à plaire à leurs électeurs. Ils votent en détail tout ce qu'on veut, tout en sauvant les apparences par des demandes générales de réduction.

Déjà, en 1882, Léon Say attirait l'attention sur ce danger dans les termes suivants : « L'ardeur de l'initiative est toujours aussi vivace, toujours prête à distribuer largement les fonds du trésor en traitements, retraites, subventions, indemnités... Il y a là une sorte de course aux dépenses, et les députés sont toujours prêts à donner le signal du départ. »

Ces observations n'ont pas cessé d'être vraies, elles le sont de plus en plus. Le danger s'est aggravé dans des proportions inquiétantes.

Pratiquement, ce péril se manifeste surtout sous la forme de dépôt d'amendements à la loi budgétaire. Et c'est principalement à la fin des législatures que sont déposées ces résolutions purement électorales. L'équilibre budgétaire se trouve alors tout à fait rompu.

Y a-t-il des remèdes à ce mal ? On en a cherché. Gambetta, dans son projet de revision constitutionnelle de novembre 1881, demandait à la Chambre de renoncer à l'initiative parlementaire en matière d'ouvertures de crédits. Mais cette proposition fut si sévèrement accueillie par le conseil des ministres auquel elle fut soumise, que son auteur lui-même dut y renoncer.

Les commissions du budget tentèrent un autre remède qui consista à repousser des propositions de dépenses nouvelles ou de relèvements de crédits pour le seul motif qu'elles n'étaient pas recommandées par le gouvernement. Ce procédé fut employé à diverses reprises. Mais ce palliatif est illusoire, puisqu'il laisse subsister le danger principal, c'est-à-dire la possibilité illimitée de l'initiative en séance publique.

L'idée de Gambetta fut reprise en 1895 par M. Rei-

nach et en 1896 par M. Boudenoot, qui proposèrent à la Chambre des députés de renoncer à son droit d'initiative. Mais ils n'eurent, eux aussi, aucun succès.

Mais ces efforts répétés éveillaient l'attention du Parlement. En 1900, on voit, en effet, la Chambre des députés régler elle-même le pouvoir d'initiative et d'amendement de ses membres en matière budgétaire. Deux propositions en ce sens furent adoptées, le 16 mars 1900 ; l'une de M. Doumer, l'autre de M. André Berthelot. Elles étaient ainsi conçues :

L'article 51 du règlement est complété par la disposition suivante : En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé.

« ART 51 bis.— Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à la création de services, d'emplois de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous la forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. »

On voit, par conséquent, que les tentatives de Gambetta, Doumer et Boudenoot n'ont pas été faites en pure perte. Les réformes consacrées sous forme de

modification au règlement de la Chambre sont excellentes. Elles constituent une limitation précise et étroite du droit d'amendement budgétaire. Cependant, elles ne vont pas assez loin. Le remède radical consisterait dans la suppression complète de l'initiative parlementaire en matière de finances, c'est-à-dire dans l'adoption du système anglais.

Ce que nous venons de constater en France s'observe demême aux États-Unis, mais à un degré plus inquiétant encore. Dans la République des États-Unis, en effet, nous voyons le système de l'initiative parlementaire exclusive. La préparation d'une loi ordinaire, la plus importante, il est vrai, de celles dont le corps législatif doit s'occuper. Or la confection des lois est la fonction spéciale de la législature ; logiquement, c'est donc à celle-ci qu'appartient la prérogative de préparer le budget. D'ailleurs, la nécessité de l'équilibre financier ne s'est jamais montrée aussi impérieuse aux États-Unis qu'en Europe ; on n'a pas, par suite, éprouvé le besoin de prendre les avis du fonctionnaire administratif chargé des finances (1). Ce fait s'explique parce qu'aux États-Unis les recettes ne font pas défaut, du moins en temps normal, au Trésor public. Le gouvernement fédéral n'a donc pas eu à résoudre

1. Jèze, *Traité de science des finances*. I. *Le budget*, p. 237 et suiv.

le problème de combler le déficit. Le Congrès n'a eu qu'à rechercher les moyens d'employer les excédents de recettes procurés par l'application des tarifs douaniers.

III. — De toutes les causes qui ont contribué à accroître les budgets modernes, c'est le développement des institutions militaires qui a été certainement la plus puissante.

Lorsque, en 1898, l'empereur de Russie convoqua les puissances européennes à une conférence en faveur de la paix, on évalue à 4 milliards 230 millions, les dépenses occasionnées par le maintien des armées en Europe et l'état de paix armée dans lequel nous vivons.

Ce total se répartissait ainsi, entre les divers États :

Russie.....	772.500.000
Allemagne.....	675.000.000
France.....	650.000.000
Autriche.....	432.000.000
Grande-Bretagne.....	450.000.000
Italie.....	267.250.000

L'augmentation des dépenses de cette catégorie se produit généralement et avec la même intensité dans les petits États que dans les pays monarchiques que dans les républiques.

L'exemple le plus curieux de l'accroissement des

dépenses militaires nous est fourni, suivant la remarque de M. Gide (1) par la Suisse. C'est un petit pays et qui est couvert par la neutralité. Or le budget de la guerre y a passé de 7 millions de francs en 1874 à 40 millions à l'époque actuelle. Il a donc sextuplé. C'est un accroissement supérieur à celui de tous les autres pays,

D'une manière générale, on peut distinguer deux sortes de dépenses militaires : les dépenses ordinaires destinées à l'entretien en temps de paix, des armées de terre et de mer (armements, équipements, nourriture, etc.), les dépenses de guerre proprement dite qui ont lieu, en cas de déclaration de guerre, dès la mobilisation.

On peut considérer les dépenses militaires à un autre point de vue que mettait en lumière, M. Pelletan, dans son rapport général sur le budget de 1899 : « Il y a deux sortes de dépenses, disait-il, les unes qui ne semblent guère être appelées à varier par leur nature, ont pour objet l'entretien et l'instruction de nos forces de défense ; les autres se rapportent à la création de l'outillage de combat ; ces dernières peuvent changer du tout au tout, suivant qu'on a à mener à bonne fin ou qu'on a terminé la reconstitution d'une partie de l'armement ».

1. *Cours d'économie politique*, 2^e édit. Paris 1911, p. 808.

Or les chiffres que fournissait M. Pelletan relativement à chacune de ces espèces de dépenses étaient les suivants : dépenses pour l'entretien et l'instruction 550 millions en 1889 » puis élévation à 565 et à 598 millions, enfin 694 millions en 1899, malgré les réductions opérées. Les dépenses se rapportant à la création de l'outillage s'accroissent dans des proportions moins considérables, mais très importantes cependant. C'est la particularité présentée par le budget militaire de l'État français depuis 1870.

Les raisons générales de l'accroissement des dépenses militaires sont bien connues. Nous vivons, depuis la guerre de 1870, dans cet état d'armement intensif qu'on a appelé : la paix armée. Jamais on n'a mis en pratique avec autant d'énergie la vieille maxime pleine de sagesse : *Si vis pacem para bellum*. Sans doute, l'éventualité de la guerre devient moins probable à mesure que se perfectionnent et s'amplifient les moyens de défense et d'attaque. Il semble qu'aujourd'hui les guerres, par suite de leur plus longue durée vraisemblable, des frais énormes qu'elles entraîneraient, des masses d'hommes formidables mises en présence et de la puissance sans cesse croissante des agents de destruction, tendent à devenir moins fréquentes. Mais la nécessité de la préparation à la guerre possible et de la constitution des forces susceptibles d'éviter cette guerre elle-même conduit à des dépenses de plus en plus considérables.

En France, la progression des dépenses militaires a toujours été très sensible. En 1609, elles étaient de 30 millions ; en 1715 de 240 millions ; elles dépassaient 325 millions en 1680. A la fin du règne de Louis-Philippe, elles montèrent à près de 500 millions et, dans les dernières années du Second Empire, à 650 millions. L'augmentation s'accroît ensuite chaque année et arrive, en 1912, à la somme de 920.498.538 francs.

Les dépenses pour la marine de guerre ont pris, dans ces derniers temps, des proportions gigantesques. Il n'y a pas lieu de s'en étonner quand on sait que chaque cuirassé du nouveau type (Dreadnought) coûte de 50 à 55 millions, les tout nouveaux reviennent même à une somme de 65 à 70 millions.

En 1900, les dépenses de la marine s'élevaient à 372 millions. En 1910, elles étaient de 375 millions. Mais en 1912, elles ont monté à 423.278 924 francs.

Aux chiffres précédents, il convient encore d'ajouter le coût des pensions militaires de mer et de terre qui, en 1912, ont atteint le total de 177 707 000 francs, dont 179.307.000 pour la guerre et 48 007.000 pour la marine. En définitive, le budget français de la guerre et de la marine, en y comprenant la défense des colonies et les pensions militaires, dépasse 1400 millions de francs, soit, sur un budget de près de 4 milliards et demi (exactement 4.492.985 129 francs

en 1912), la proportion de plus du quart. Les chiffres que nous venons de citer ne font pas ressortir toute la situation. Ils ne peuvent faire connaître la part colossale qui revient à l'esprit militaire dans l'augmentation des dépenses publiques. La guerre, ne l'oublions pas, a été la source principale de la dette publique. On s'en rend facilement compte en consultant le montant des arrérages payés avant la guerre de 1870 et de ceux payés en 1873, date à laquelle s'est à peu près effectuée la liquidation de cette guerre. La différence n'est pas moindre de 700 millions de francs, représentant, à 5 o/o, un capital d'environ 15 milliards (1). Aujourd'hui, le taux de l'intérêt a baissé, mais les 15 milliards dépensés représentent encore une annuité budgétaire de 450 millions. La dette publique française provient, en grande partie, des emprunts faits au cours du siècle pour payer les frais ou les indemnités de guerre. On peut estimer à un total de 2 milliards les dépenses puisant leur origine dans le développement de l'esprit militaire, soit qu'elles couvrent les frais de guerres passées, soit qu'elles servent à préparer les guerres de l'avenir.

D'autres considérations sont encore nécessaires. La défense nationale, en outre du prélèvement considérable qu'elle opère sur le produit des impôts perçus en argent, fait peser sur les citoyens une lourde

1. Neymarck, *Revue des Sociétés*, novembre 1907.

charge, un impôt spécial en nature qui est le service obligatoire.

Tous les jeunes gens sont astreints à passer plusieurs années à la caserne ; c'est un impôt du temps, une charge permanente qui pèse très lourdement sur la vie économique nationale. M. Colson a cherché à en calculer l'importance (1) :

« Il y a, dit cet auteur, indépendamment de tous ceux qui consacrent volontairement la période active de leur existence au service militaire, plus de 500.000 hommes pour qui le temps qui leur est pris représente un manque à gagner très important. A l'âge où le jeune homme rangé pourrait, soit apporter un concours précieux à ses parents, soit constituer, en vue de son futur mariage, la petite épargne qui serait si utile dans les jours difficiles, où celui qui est moins prévoyant pourrait vivre largement s'il n'avait pas encore de charges, le soldat ne peut se procurer les moindres douceurs que si sa famille lui envoie quelque argent.

» En évaluant la différence entre la valeur marchande du temps pris à l'homme levé par la conscription et les dépenses que l'État fait pour son entretien à 1 franc par jour seulement (et elle est bien plus forte pour l'ouvrier ayant un bon métier, pour le jeune

1. Colson, *Cours d'économie politique*, t. V, p. 150.

homme dont l'entrée dans une carrière libérale est retardée), on trouve que cet impôt en nature représente, pour trois cent jours ouvrables, environ 150 millions par an ; on arriverait à 300 millions si l'on admettait une perte moyenne de 2 francs par jour. »

On sait qu'autrefois cet impôt était très inégalement réparti. Il était gouverné par le tirage au sort. Depuis la Restauration jusqu'à la fin du Second Empire, ceux qui étaient désignés par le sort étaient astreints à sept années de service ; les autres en étaient, au contraire complètement exemptés. La durée du service militaire fut réduite d'abord à cinq ans, puis à trois ans, par les lois du 27 juillet 1872 et du 15 juillet 1889. La durée du service a été ramenée uniformément à deux ans par la loi du 21 mars 1905. Un mouvement d'opinion contemporaine assez vif tend à diminuer encore davantage la présence obligatoire sous les drapeaux et à la réduire aux limites strictement obligatoires pour donner à chacun l'instruction militaire indispensable.

Ainsi l'on voit que si l'impôt en nature et en temps — le service militaire — a été diminué, l'impôt en argent a, lui, au contraire considérablement grossi.

Cette augmentation des dépenses militaires, nous l'avons dit, est générale à tous les pays. Aucun n'a pu s'y soustraire. Toutes les nations européennes

dépensent actuellement, chaque année, pour leurs armées de terre et de mer, des sommes très supérieures à celles qu'aurait coûté une guerre au début du XIX^e siècle. Tel est le résultat du système de la paix armée.

Les chiffres des dépenses militaires des pays étrangers varient suivant qu'on y comprend ou non les pensions de retraites, les frais auxquels subviennent les budgets et divers autres éléments. Mais il font ressortir nettement et avec éloquence, la progression universelle des dépenses.

L'Allemagne a dépensé dans les derniers exercices plus de 800 millions pour son armée, et pour sa flotte environ 250 millions. Les chiffres ont subi une augmentation extrêmement rapide depuis quarante ans, ainsi qu'en témoignent les relevés de l'office impérial de statistiques de Berlin :

Années	En millions de marcs :		
	Armée	Marine	Pensions
1876-1877.....	458.038.7	41.009.5	25.032.0
1881-1882.....	396.092.6	38.003.8	18.356.1
1886-1887.....	396.081.4	50.467.6	21.775.2
1891-1892.....	566.514.0	85.397.0	38.710.1
1896-1897.....	565.833.8	92.070.8	53.815.9
1901-1902.....	656.349.5	167.145.0	65.870.7
1905-1906.....	621.142.2	188.082.9	81.383.7
1909-1910.....	765.081.1	289.746.3	115.098.9

En Angleterre, à partir de 1886, la progression a été très sensible. Le budget militaire anglais de 1910

s'élève à 687 millions pour la guerre et à 882 millions pour la marine.

On constate un phénomène identique dans tous les États d'Europe, particulièrement en Russie. En 1900, le budget russe comprenait 883 millions de francs de dépenses pour la guerre et 235 millions de francs pour la marine. En 1910, le même budget a atteint respectivement les sommes de 1.282 et 238 millions.

Ce qui effraie, dans ces dépenses, ce n'est pas seulement la progression constante de leurs chiffres, c'est aussi leur inutilité absolue au point de vue économique.

« Des dépenses aussi colossales ne sauraient être productrices, écrivait en 1898 le comte Mourawiew dans le *Messenger officiel de Russie* (1). Elles épuisent les sources de revenus des nations, contribuent à l'augmentation des impôts, paralysent le fonctionnement des organes financiers du pays et arrêtent le développement du bien-être général. »

Ces observations méritent d'être soulignées. Mais n'est-ce pas un mal nécessaire que nous dépeint ici le ministre russe ?

En 1899, le czar eut la généreuse pensée de convoquer à La Haye une conférence internationale à

1. Numéro du 14-16 septembre 1898.

laquelle il voulait soumettre le problème du désarmement. Cette question ne fut pas même examinée. On y repoussa même le principe de l'arbitrage, qui n'a été admis que par la seconde conférence de la Paix. Il serait naïf d'exagérer l'importance de cette première victoire des idées pacifistes. Tous les pays travaillent à l'augmentation de leur puissance offensive et défensive ; ils s'arment jusqu'aux dents et la menace de la guerre demeure toujours suspendue sur eux.

Un exemple plus récent illustre cette vérité : l'Angleterre et l'Allemagne viennent de faire des tentatives d'entente en vue de la réduction commune des budgets de la marine. Cet effort n'a pas été heureux. Les budgets de ces deux États montrent une nouvelle augmentation de dépenses navales.

C'est que, actuellement, la conduite de chaque pays à cet égard est subordonnée à l'attitude des autres. Qui commencera ? Personne ne veut commencer dans la société internationale, car tout le monde a peur d'être dupe et de marcher à la défaite.

L'heure ne nous semble donc pas prochaine où les États pourront, non pas même diminuer leurs dépenses militaires et navales, mais simplement les maintenir à un même niveau.

CONCLUSIONS

Au cours de cette étude nous avons constaté le fait indéniable de la progression constante des budgets modernes et essayé de dégager les causes principales de cette progression. Une dernière question se pose en terminant : Est-il possible d'opposer une certaine résistance à cette tendance, c'est-à-dire de réduire dans une certaine mesure ou au moins d'arrêter le montant des dépenses publiques ?

En examinant cette question il convient de signaler une différence essentielle entre la technique des finances particulières et celle des finances de l'État (1). Le budget des dépenses d'un particulier prudent peut se maintenir dans des limites fixes et même à des moments de gêne peut s'imposer des réductions importantes et presque instantanées. Un simple particulier peut, par exemple, réduire immédiatement les frais de sa table, sa maison, son train de vie. De la volonté et de la prudence lui suffisent pour atteindre ce résultat. En un mot, le particulier règle le

1. Voir sur ce point, Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 7^e éd., t. II, p. 798 et s.

budget de ses dépenses d'après celui de ses revenus.

Il en est tout autrement d'un État. Il lui est très difficile et presque impossible non seulement de réduire le budget de ses dépenses, mais même de les maintenir dans les limites d'une certaine fixité.

L'État, à la différence d'un particulier, règle donc le budget de ses recettes sur celui de ses dépenses. C'est celui-ci qu'il établit d'abord, et c'est d'après *le quantum* des dépenses qu'il convient de chercher les moyens de les satisfaire.

Cette façon de procéder si différente de ce qui a lieu pour les dépenses privées s'explique facilement. Les dépenses d'un État servent ou bien à payer les intérêts d'une dette ou à exécuter des travaux publics, ou bien à rétribuer et à entretenir un grand nombre d'agents de toutes sortes. Les intérêts de la dette ne peuvent être réduits par la volonté seule de l'État, à moins d'impossibilité absolue d'y faire face. Quant aux travaux publics il n'est pas tout à fait impossible, mais pourtant il est très difficile de les restreindre dans des proportions considérables, parce que généralement les sommes consacrées à cet usage ont pour but d'entretenir des ouvrages achevés qui dépériraient faute d'entretien, ou d'achever des ouvrages commencés qui resteraient sans utilité et risqueraient de périr si on ne les terminait. Une chaussée, un chemin de fer, des travaux d'art, les matériaux de toute

espèce, les munitions de guerre ou maritimes nécessiteraient des dépenses incomparablement plus grandes, si leur confection devait être interrompue pendant un temps pour n'être reprise qu'ensuite ou si leur réparation ne pouvait être faite à temps utile. C'en est que pour les travaux nouveaux que les réductions sont possibles, et même alors, la réduction ou l'ajournement de ces dépenses risque de placer le pays en dehors du progrès général et par conséquent dans des conditions défavorables en face de la concurrence étrangère.

Quant aux dépenses exigées par la rétribution des fonctionnaires, il est de même très difficile d'admettre qu'on puisse brusquement le réduire d'une façon sensible importante. Ce serait risquer de désorganiser momentanément, les services sociaux dont le rétablissement exigerait pour un prochain avenir une dépense plus grande (1).

Ce n'est donc point en essayant de restreindre les dépenses de ce genre qu'on peut espérer mettre sérieusement un frein à l'accroissement continu des budgets modernes. Elles ne sont point, du reste, la principale cause de cette augmentation. Ainsi que nous l'avons précédemment indiqué, celle-ci tient surtout au *développement des institutions militaires et des applications du socialisme d'État*.

1. P. L.-Beaulieu, *op. cit.*, t. II, p. 798 et s.

Est-il possible d'entrevoir à l'avenir un moyen de dissimuler ces causes d'accroissement des dépenses publiques.

En ce qui concerne les dépenses militaires, un seul pays, les États-Unis d'Amérique, a pu donner l'exemple d'une diminution considérable ; mais il ne faut pas oublier que ce pays est dans une situation exceptionnelle, puisqu'il n'a pas de voisins puissants. Isolé, il peut se permettre de réduire au minimum les frais de sa défense. Il en est tout autrement des autres puissances. Sans doute, les idées pacifiques sont en progrès ; et l'on a vu récemment des dispositions internationales intéressantes pour le maintien de la paix prises en commun par les délégués de toutes les Puissances du monde. Mais la meilleure preuve que nul ne pense que l'heure de l'arrêt des armements soit sonnée, c'est la proportion considérable que tous les États donnent dans leurs budgets aux dépenses militaires. Si nous nous bornons seulement aux États dont nous avons examiné dans les chapitres précédents la situation budgétaire, nous constatons dans les budgets de l'année 1911-1912 les proportions suivantes :

1° *En France*, sur le budget total de 4 milliards 386 462.181 francs, le budget de la Guerre s'élève à 938.161.740 francs (1) ;

2° *En Allemagne*, sur le budget total de 2 milliards

1. Voir Charles Malo, *État militaire de toutes les nations du Monde*. 1912. Paris.

853.781.095 *marks* (1 fr. 25), le budget de la Guerre prélève 862.732.157 *marks*, et il faut y ajouter aussi 548.911 *marks* pour les dépenses comptées à part de la Haute Cour de Justice militaire et les M.35.478.400 des « Fonds des Invalides » ;

3° *En Angleterre*, sur le budget total de 278 millions 647.731 *livres sterling* (de 25 francs), le budget de la Guerre s'élève à 27.449.000 *livres sterling* ; celui de la Marine à 40.386.000 *livres sterling* ;

4° *En Russie*, sur le budget total de 2 milliards 693.351.300 *roubles* (de 2 fr. 66), le budget de la Guerre prélève 480.716.322 *roubles* ;

5° *En Roumanie*, sur le budget total de l'exercice 1911-1912 de 478.395.230 *lei* (francs), les dépenses militaires s'élèvent à 69.278.668 *lei*.

Seuls, comme nous le disions, les États-Unis d'Amérique ont pu échapper à cette progression des dépenses militaires ; sur un budget total de 883.834.019 *dollars*, les dépenses de la Guerre ne s'élèvent qu'à 158.172.957 *dollars*.

Mais, outre ces chiffres inscrits normalement dans les budgets annuels, les quinze dernières années nous ont donné le spectacle d'une suite ininterrompue de guerres dont chacune a coûté des sommes considérables. La guerre du Transvaal a augmenté la dette Britannique de 4 milliards. Le coût total de la guerre russo-japonaise a été pour le Japon de 5 milliards

75 millions et pour la Russie de 6 milliards 300 millions. Enfin, la guerre italo-turque, commencée l'automne dernier et qui n'est pas encore close, sera soldée avec des pertes excessives des deux parts.

Il est donc évident que ce n'est pas de ce côté qu'on pourra, dans un avenir prochain, réduire le budget.

Le pourra-t-on davantage du côté des dépenses résultant des applications du socialisme d'État ? Quelle que soit la valeur politique, économique et sociale de la doctrine du *socialisme d'État*, il est certain que sa mise en œuvre entraîne une augmentation importante des charges publiques. Il faut donc nous rendre compte si cette doctrine et ses applications sont en décroissance ou en progrès et surtout quel est l'avenir de cette doctrine. Or, il est incontestable que l'État a pris un rôle prépondérant dans les sociétés modernes. Il est considéré comme la condition indispensable et la plus haute expression de la vie sociale. Ses attributions augmentent chaque jour en nombre et en étendue. « Le rôle de l'État, écrit Wagner, devient de plus en plus important, aussi bien pour l'Économie politique, en général, que pour l'individu en particulier. C'est lui qui satisfait en quotité croissante, et de plus en plus importante, les besoins généraux d'un peuple en progrès. » Cette extension croissante des services de l'État se traduit dans le domaine de l'économie financière par l'extension croissante des besoins

de l'État, et se manifeste aussi bien sur le terrain d'administration que sur celui de l'application des lois nouvelles.

C'est surtout en Allemagne et particulièrement depuis le Congrès d'*Eisenach* (1872) que cette politique extrêmement interventionniste a pris naissance. Mais elle n'a pas partout le même succès. En France, par exemple — et on peut en dire autant de presque tous les peuples latins — l'État ne jouit pas de la même autorité et de la même confiance qu'en Allemagne. « Le Français, même radical, n'aime pas beaucoup l'État, sauf dans le cas où l'État c'est lui », dit M. Gide. Les motifs de cette attitude sont nombreux. « L'État, en Allemagne, est représenté par une illustre maison dont les destinées se sont confondues avec celles du pays et qui l'a mené à un degré de prospérité politique et économique absolument imprévu. L'État, en France, depuis un siècle, n'a pu s'incarner que dans des gouvernements changeants et qui n'ont jamais rallié l'unanimité de la nation. L'État prussien a fait l'Allemagne; l'État français, du moins l'État actuel, n'a pas fait la France. De plus, le Français riche ou pauvre s'est toujours méfié du gouvernement quel qu'il fût : c'est un fait. Il déteste être contrôlé, surveillé, questionné. L'extraordinaire histoire des projets de loi d'impôt sur le revenu suffirait pour le prouver. Les étrangers qui, dans leurs pays monar-

chiques l'ont plus ou moins subi sans opposition, ne parviennent pas à comprendre pourquoi, dans une démocratie comme la République française, il n'a pu encore aboutir après vingt tentatives vaines, c'est tout simplement que dans les pays étrangers les contribuables ont confiance que leur gouvernement saura s'arrêter au point voulu pour ne pas les écorcher.

» Le bourgeois français est au contraire convaincu que, s'il a une fois l'imprudence de montrer ce qu'il a au fond de sa bourse, tout y passera. Il a tort, dit M. Gide, mais, comme le gouvernement en France, c'est en fin de tout, la majorité issue du suffrage universel et que cette majorité tend de plus en plus à se dégréver elle-même de tout impôt, on comprend que le Français n'ait pas la même confiance dans la modération de l'impôt progressif que ceux qui vivent sur le régime du suffrage restreint. Enfin il y a eu en France, dans ces derniers temps, certains faits qui ont fortement découragé ceux-là même qui étaient partisans d'une extension des attributions de l'État. Les révélations sur le manque d'organisation et de discipline dans les chantiers maritimes de l'État, sur les mauvais résultats de la journée de huit heures qu'on a essayé d'y introduire et même sur quelques actes de « sabotage » commis dans les arsenaux de l'État ; les prétentions de diverses catégories de fonctionnaires (instituteurs, employés des postes et

télégraphes, ouvriers des arsenaux, etc.) qui ont réclamé le droit de se constituer en syndicats et même de faire grève ; le rôle grandissant de ce qu'on appelle le « syndicalisme » et de son organe « la Confédération Générale du Travail » laquelle rejette dédaigneusement toute collaboration avec les députés socialistes et toute amélioration venant de l'État ou du législateur, pour préconiser « l'action directe », comme on l'appelle, c'est-à-dire qui enseigne aux prolétaires qu'ils ne doivent compter que sur eux-mêmes et prendre de leurs propres mains les réformes qu'ils jugent utiles, par exemple la journée de huit heures, tout cela fait craindre que l'État, du moins sous un régime aussi démocratique que celui de la France, n'ait pas l'énergie et l'indépendance nécessaire pour diriger la production et la répartition des richesses, ou même pour les contrôler (1) ».

Nous avons cité entièrement cette page de M. Gide, parce que les observations qui s'y trouvent relativement à l'efficacité de l'intervention de l'État dans les différentes formes et milieux politiques nous paraissent concluants.

Il est évident qu'il y a des besoins collectifs auxquels

1. Voir Ch. Gide, *l'École économique française dans ses rapports avec l'École anglaise et l'École allemande* dans la Publication jubilaire de M. Schmoller : *Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert*.

les individus ne peuvent pourvoir par eux-mêmes et pour la satisfaction desquels l'intervention de l'État nous paraît absolument indispensable, quelle que soient sa forme politique, les conditions ethniques ou historiques dans lesquelles il s'est créé et développé. Mais tous les besoins n'ont pas ce caractère. A notre sens, l'État ne doit se charger que des services dont les particuliers, ne sauraient amener le fonctionnement qu'avec des résultats moindres et de plus grands efforts. S'il sort de ce rôle, il excède ses attributions naturelles et il empiète sur le domaine de l'activité libre des individus. Une telle action, lors même qu'elle se produirait dans un sens utile, sera nuisible à la direction générale des affaires publiques. Quand les particuliers prennent l'habitude de voir le succès de leurs entreprises dépendre de l'attitude des pouvoirs publics, quand le législateur se laisse aller à modifier les impôts dans le but de relever les entreprises qui périclitent ou d'arrêter l'élan de celles qui le gênent, il se produit un affaiblissement de l'énergie de l'initiative privée.

A cet égard un revirement paraît commencer même en Allemagne. Dernièrement M. Ludwig Bernhard, professeur à l'Université de Berlin, a condensé dans une conférence qu'il a tenue à Düsseldorf sur l'avenir de la politique sociale, les déceptions qui ont remplacé les grandes espérances du début. Un fait plus important encore, c'est qu'il cite des passages emprun-

tés à de nombreux collègues d'autres Universités allemandes. Ainsi le professeur Alfred Weber se demande « si nous n'obtenons pas le contraire de ce que nous avons ambitionné, si nous n'asservissons pas des forces psychiques, alors que nous avons voulu les libérer, si nous ne créons pas la dépendance, là où nous avons désiré l'indépendance ». M. Bernhard cite encore M. de Wiese qui se demande aussi « si nous ne sommes pas en *plein* dans la période du néo-mercantilisme social. C'est à peine, ajoute-t-il, si l'on comprend encore aujourd'hui les lutttes désespérées soutenues pendant des siècles par nos ancêtres contre la limitation de la liberté sociale par l'État. Les avantages d'une certaine sécurité contre la concurrence et la valeur des biens matériels sont généralement exagérés : on apprécie trop peu l'indépendance civique, la liberté de la décision individuelle, la faculté d'agir ».

M. Bernhard à son tour, insiste sur la démoralisation et l'affaiblissement du sentiment de la responsabilité individuelle, qui ont été la conséquence directe de l'assurance obligatoire. Certes, il ne songe pas à l'abolition de l'assurance ouvrière, mais il voudrait qu'on n'en ignorât plus les dangers et qu'on ne redoutât plus les difficultés.

L'assurance ouvrière, en effet, d'après ce que dit M. Bernhard, a créé en Allemagne la science néfaste

de la simulation, de l'aggravation des maladies, des accidents. Les médecins ne cessent de signaler l'énergie extraordinaire que savent déployer des ouvriers atteints d'un affaiblissement inouï de force physique, pour démontrer cet affaiblissement. Le pire, dit M. Bernhard, c'est l'état d'âme qui règne parmi les ouvriers, le rapport qui s'est établi entre toute maladie et le droit à la rente, à la pension. Le résultat en est que les qualités de résistance morale et physique ne se trouvent plus parmi les ouvriers.

Mais ces critiques de M. Bernhard et de ses collègues sont loin de laisser entrevoir une modification dans la pratique gouvernementale au moins dans un avenir prochain. Les principes du congrès d'Eisenach trouvent leur application la plus étroite en Allemagne sans être ignorés non plus dans les autres pays. Aussi n'y a-t-il guère plus d'espoir d'espérer que ce sera de ce côté qu'une diminution pourra être opérée dans les dépenses publiques.

Mais, peut-on se demander pour conclure s'il est vraiment si indispensable de mettre un frein au développement du budget, leur extension est-elle l'indice d'une situation financière menaçante et risque-t-elle de compromettre la fortune des États? Il serait téméraire de le prétendre en constatant la situation économique des États modernes dont nous avons examiné les budgets. Certes, nous avons signalé dans

la plupart de ceux-ci des points noirs, des défauts auxquels il importerait de porter remède ; nous avons signalé le danger notamment, que pouvait présenter l'accroissement continu d'une dette qu'une sage politique financière ne prend pas soin d'amortir régulièrement.

Il ne semble point cependant qu'il y ait lieu de désespérer de l'avenir politique des peuples dont le budget s'accroît et d'estimer qu'ils sont fatalement acculés à la banqueroute. Sans doute, à la publication de chaque projet annuel du budget, on entend se produire dans tout pays : en France, par exemple, des doléances et des récriminations. Mais, sont-elles toujours inspirées par des considérations purement financières et économiques ? N'y a-t-il pas souvent dans ces critiques une part de mauvaise humeur politique ?

Le point important, ce n'est pas de constater l'accroissement absolu de telle dépense ou de l'ensemble du budget, c'est de constater si cet accroissement correspond au développement de la fortune publique, ou si, au contraire, il le dépasse.

Il est facile d'opposer des chiffres d'époques différentes et de constater que les chiffres plus récents excèdent de beaucoup les anciens. Mais cela ne prouve point que la charge qui pèse sur la population, soit plus lourde ou plus difficilement supportable. Il

faut tenir compte, en effet, de l'augmentation de la fortune du pays et de la force contributive des particuliers.

Certes, il serait téméraire de prétendre que l'augmentation des dépenses publiques est par là même un bien et il ne faudrait point retomber dans l'ancienne erreur des monarques, qui, en augmentant la dépense et le bien, croyaient développer le commerce, l'industrie, la fortune du pays, sous prétexte que les dépenses de l'État mettaient plus de monnaie dans la circulation. Mais il ne faut pas non plus, en se plaçant à l'opposé, prétendre que toute augmentation du budget est un pas vers la faillite.

Il est impossible que les budgets restent stationnaires, il est même impossible que leur progression soit strictement proportionnelle à la seule augmentation de la population. D'autres causes expliquent et légitiment leur progression. Celle-ci ne sera point à redouter tant qu'elle répondra à des dépenses utiles ; ce qu'il importe, en effet, d'éviter, c'est moins l'augmentation de la dépense en elle-même que le gaspillage ou l'emploi inutile des ressources de l'État. Le pays supportera toujours sans récrimination des dépenses dont il voit la nécessité et dont il éprouve le bénéfice. Elles lui sembleront, au contraire, très pénibles, si elles ne lui paraissent point légitimes ou s'il n'en résulte pour lui aucun profit matériel ou moral.

L'augmentation des dépenses surtout sera assez facilement supportée si elle se répartit équitablement sur tous. Elle paraîtra, au contraire, une charge lourde ou injuste si elle tend à avantager les uns au détriment des autres. Il faut, en effet, éviter que les ressources de l'État deviennent entre les mains du gouvernement un procédé pour avantager les uns et pour gêner les autres.

C'est surtout dans un état démocratique que ce danger est à craindre et qu'il importe de ne point perdre de vue ce principe. Il ne faut pas notamment, que sous prétexte de corriger des injustices sociales, l'impôt apparaisse comme un moyen de donner aux uns ce qui appartient aux autres. C'est en se lançant dans cette voie que l'on aboutirait à une augmentation exagérée des dépenses publiques sans profit pour le pays au grand mécontentement d'une partie de la population.

Enfin, pour que l'augmentation des dépenses publiques ne soit point trop lourdement sentie, il faut qu'elle n'apporte point d'entraves à la libre initiative des individus, du commerce et de l'industrie. L'on pourra impunément augmenter les impôts dans un pays où l'agriculture et l'industrie ne sont point gênées dans leur développement. L'intérêt individuel est assez habile pour arriver à compenser la perte que peut entraîner l'augmentation de la dépense fiscale.

Mais cela suppose que cette augmentation elle-même ne vient pas jeter le trouble dans l'activité économique du pays. C'est dire la prudence dont le législateur devra faire preuve quand, pour répondre à un service nouveau de son budget, il voudra se créer de nouvelles ressources.

Sous ces réserves, c'est-à-dire à condition de n'augmenter le budget que pour des dépenses utiles, de ne pas faire des finances publiques un moyen de gouvernement au profit des uns et au détriment des autres, de ne point gêner l'activité économique du pays, un état peut, sans danger pour son avenir financier, augmenter ses budgets, parce que, alors, l'augmentation des dépenses trouvera toujours sa contre-partie dans une augmentation de la richesse du pays et de sa force contributive.

Vu : le Président de thèse,

GIDE

Vu : le Doyen,

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

V. — BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUMIÉ. — La Monnaie, le crédit, le change, 2^e édit. Paris 1911.
- AVENEL (d'). — Histoire économique de la propriété, des salaires, des denrées et de tous les prix en général, de 1200 à 1800. Paris, 1894, 2 vol.
- BAUDIN (P.). — La Préparation au service militaire. Paris, 1907.
- BOUVIER. — La Municipalisation des services publics devant la loi et la jurisprudence françaises. Paris, 1907.
- CHERBULIEZ. — Précis de la science économique et de ses principales applications. Paris, 1862, 2 vol.
- COLSON. — Traité d'Économie politique
- GIDE. — Cours d'économie politique, 2^e édit. Paris, 1911.
- L'École économique française dans ses rapports avec l'École anglaise et l'École allemande (dans Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert). Leipzig, 1908.
- GIDE et RIST. — Histoire des Doctrines économiques.
- JÈZE (Gaston). — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière, 5^e édit. Paris, 1912.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — Traité de la science des finances, 7^e édition. Paris, 1906, 2 vol.
- L'État moderne et ses fonctions.
- LEVASSEUR. — La Question de l'or.
- MALO (Charles). — État militaire de toutes les Nations du monde. Paris, 1912.
- NEYMARCK. — Trente années financières (1872-1901). Paris, 1902.

- NICOLAS. — Les Budgets de la France au XIX^e siècle. Paris, 1883.
- SAY (Léon). — Les Finances de la France sous la III^e République. Paris, 1898.
- STOURM. — Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution. Paris, 1885, 2 vol.
- Le Budget, 6^e édition. Paris, 1909.
- WAGNER. — Grundlegung. Trad. franç.: Fondements de l'Économie politique, 1900.
- Finanzwissenschaft.
- WORMS. — Le Budget de la France dans le passé et dans le présent. Paris, 1894.

AUTEURS ROUMAINS

- ARION (C.-C.). — Discurs politic la budget, 1911.
- FILIPESCO (N.). — Finantzele Noastre.
- CARP (P.-P.). — Discursuri Politice.
- ASLAN (Th.). — Finantzele Romanie.
- JONESCO (Take). — Deux ans des Finances roumaines.
- JANOVICI (P.). — Ropostul Dugetului, 1911-1912; 1912-1913.
- SAULESCO (M.). — Discurs la budget, 1912 (Desbaterile adunareii Deputatziloo).
- STURDZA (D.). — Discursuri Politice.

REVUES ET JOURNAUX

- Convorbiri literare.
- Bulletin des statistiques.
- Minitorul oficial.
- La Revue politique et parlementaire.
- Le Journal officiel.
- L'Économiste français.
- Petit Annuaire du contribuable, 1911.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. — INTRODUCTION.....	5
II. — L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE ET L'ACCROISSEMENT CONTINU DES BUDGETS DE L'ÉTAT :	
1° En France.....	10
2° En Angleterre.....	15
3° En Allemagne.....	22
4° En Russie.....	33
5° En Roumanie.....	39
III. — CAUSES DE L'ACCROISSEMENT :	
1° Causes d'accroissement apparent.....	55
a) Diminution de la puissance d'achat de la monnaie.....	56
b) Les Réformes opérées dans la rédaction des écritures et des comptes publics.....	62
c) Modifications dans les territoires et dans la population des États.....	76
d) Substitution du système de la dépense publique au système des prestations en nature.....	78
2° Cause d'augmentation effective.....	80
a) Causes d'ordre économique et financier.....	81
b) Causes d'ordre social.....	86
c) Causes d'ordre politique.....	98
IV. — CONCLUSION.....	121
V. — BIBLIOGRAPHIE.....	137

